

LOS PRINCIPIOS EN EL DERECHO LEGISLATIVO



Presenta:

LOS PRINCIPIOS EN EL DERECHO LEGISLATIVO

Autor:

Marcos Geraldo Hernández Ruiz

Abogado por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
Cuenta con estudios de maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y en Filosofía del Derecho por la Universidad de Buenos Aires.

Lenin Jiménez Hernández

Director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación
Parlamentaria

Cesario Rojas Vázquez

Jefe de Departamento de Estudios Jurídicos e
Investigación Parlamentaria

SUMARIO:

I. Introducción.

II. Estado constitucional.

III. Derecho legislativo.

IV. Principio jurídico.

V. Principios legislativos.

VI. Principios democrático, representación, información e igualdad en materia legislativa.

I. INTRODUCCIÓN

En este breve escrito se abordan algunos principios específicos que rigen la actividad del legislador en un Estado constitucional.

En el ámbito del Derecho legislativo, tomando como base lo que son los principios generales del derecho, es posible articular principios específicos destinados a regular la labor de producción normativa del derecho por parte del legislador democrático.

Estos singulares dispositivos jurídicos, encargados del aspecto democrático, representativo, informativo e igualitario de la actividad del legislador en la elaboración de las leyes, son los “principios legislativos”.

II. ESTADO CONSTITUCIONAL

El Estado legislativo, por mucho tiempo, representó el paradigma de organización política-jurídica ideal, en razón de los postulados de la ley, la que, según se dice, contenía condensados los dictados de la razón. Así pues, ésta no era cuestionada, sino acatada. Regía entonces el imperio de la ley.

La ley, en efecto, no era más que el mismo derecho, su fuente primigenia, por encima de ella no existía nada, sólo su creador, el legislador omnipotente.

La Constitución de un Estado, jurídicamente hablando, era tan solo un programa político, una declaración de buenas intenciones o deseos, por ende, sucumbía ante los rígidos dictados del creador de la sagrada letra de la ley. Pero ésta, no obstante regla vinculante, también sucumbía ante los excesos del poder (así nos lo demuestran las grandes catástrofes humanitarias, como las guerras, los genocidios, las intervenciones militares o las dictaduras). En este contexto, luego de finalizados los diversos escenarios que azotaron a la humanidad, los países se dieron a la tarea de confeccionar nuevas Constituciones, las cuales incorporaban principios políticos elementales (soberanía popular, división de poderes, formas de Estado, formas de gobierno democráticos, etc.), pero fundamentalmente normas jurídicas, las cuales tenían por finalidad resguardar los derechos más esenciales de las personas (derechos humanos). Es así como se empezó a hablar de Constituciones normativas, con una fuerza vinculante, operativas y realizadoras de la justicia social entre los pueblos.

El Estado no era más el del legislador, ahora regía el tiempo de la Constitución, la cual transformaba al ente estatal en uno de tipo constitucional, respetuoso de la democracia y los derechos del ser humano.

Acorde con este cambio, Manuel Aragón nos dice:

El *Estado constitucional* se trata de una forma específica de Estado que responde a los principios de legitimación democrática del poder (soberanía nacional); de legitimación democrática de las decisiones generales del poder (el respeto a la ley como expresión de la voluntad general) y de distintos tipos de limitaciones: a) el material (reconocimiento de derechos fundamentales), b) el funcional (división de poderes) y c) el temporal (elecciones periódicas).¹

III. DERECHO LEGISLATIVO

El Estado constitucional con base en el principio de la división del ejercicio del poder público, divide a éste en tres funciones basilares de la organización política-jurídica: el poder ejecutivo (encargado de la administración), el poder judicial (ocupado de la resolución de conflictos) y el poder legislativo (constreñido a la elaboración de leyes).

Al órgano legislativo, Parlamento o Congreso Legislativo, le compete la elaboración y expedición de leyes, previo procedimiento legislativo. Luego, esta función de producción normativa, es el sector principal de estudio de la rama de derecho conocida como derecho legislativo o parlamentario.

En este sentido, puede concebirse al *Derecho legislativo* como el conjunto de normas que regulan las funciones del poder legislativo, con el fin de crear, derogar, abrogar, establecer, impulsar y garantizar las acciones que le son inherentes, como por ejemplo, su función principal, la expedición de leyes que regularán las conductas, derechos, deberes, obligaciones, intereses, bienes, servicios, etc., del ser humano en sociedad.²

IV. PRINCIPIO JURÍDICO

Una de las fuentes principales de producción normativa del derecho son los principios. Los cuales, situados en el ámbito del Estado constitucional, cobran capital importancia, porque se constituyen, a diferencia de las reglas, en

¹ Manuel Aragón citado por Orta Flores, Sara Berenice, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*, México, SCJN, 2017, pp. 61 y 62.

² Cfr., Ordáz Sánchez, Guillermo S., "La evolución de los principios parlamentarios y su vinculación con las prácticas parlamentarias. Representación, derecho a la información e igualdad", México, Instituto de Investigaciones Parlamentarias, 2017, p. 4.

mandatos a optimizar, en guías para la acción o decisión de cuestiones, en pilares del ordenamiento jurídico estatal en virtud de que gozan de legitimidad democrática, gracias a su aceptación social.

Los *principios jurídicos* son identificados como normas o ideas fundamentales, fundamento o causa, comienzo y fundamento de algo.³

En el Estado constitucional se considera a los principios constitucionales como principios jurídicos, como normas abstractas susceptibles de traducirse en derecho subjetivo o en normas de procedimiento. Los principios constitucionales tienen la cualidad, según se estima, de ser los principios generales fundamentales del ordenamiento jurídico.⁴

Entendidos los principios como fuentes del derecho (Constitución, leyes, reglamentos, resoluciones, doctrinas, etc.), tenemos que en el derecho legislativo existen principios que le son inherentes al mismo, nos referimos a los principios legislativos o parlamentarios, los cuales constituyen el objeto de estudio del presente escrito.

V. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS

Los principios legislativos son el fundamento que regula y da origen a las acciones parlamentarias, con el fin de garantizar la función legislativa para el correcto funcionamiento del órgano especializado en la materia (Parlamento, Congreso Legislativo).⁵

Estos principios tienen como fin principal regular las funciones parlamentarias⁶ dentro del órgano legislativo, es decir, actúan como señalamientos que permiten al legislador saber qué debe hacer o dejar de hacer. En este entendido, son una guía sobre los derechos, deberes y obligaciones que tiene los legisladores.

Los principios, además de tener una repercusión importante dentro del proceso legislativo, orientan la práctica parlamentaria, entendida ésta como una fuente del derecho legislativo, la cual surge de la actividad realizada en forma habitual

³³ *Idem.*

⁴ Gustavo Zagrebelsky citado por Orta Flores, Sara Berenice, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*, México, SCJN, 2017, pp. 79 y 80.

⁵ *Cfr.*, Ordáz Sánchez, Guillermo S., “La evolución de los principios parlamentarios y su vinculación con las prácticas parlamentarias. Representación, derecho a la información e igualdad”, *Op., cit.* p. 5.

⁶ Entendida como la actividad propia del Parlamento o Congreso, que se traduce en diversas facultades, divididas en: representativa, financiera, legislativa, de control, jurisdiccional. Estas funciones emanan del mandato por representación, que está garantizado por el principio de representación. *Cfr.*, Susana Pedroza De La Llave citado por Ordáz Sánchez, Guillermo S., “La evolución de los principios parlamentarios y su vinculación con las prácticas parlamentarias. Representación, derecho a la información e igualdad”, *Op., cit.* p. 5.

por los integrantes de los órganos legislativos, cuyos objetivos consisten en subsanar los vacíos o lagunas que existen en el marco jurídico del Congreso, permitiendo de este modo una mejor colaboración y convivencia pacífica, sobre todo en el desarrollo de las sesiones y los trabajos legislativos.⁷

En concreto, la función principal de los principios legislativos es orientar, brindar claridad y proporcionar certeza a la función del legislador. De esta suerte, dichos principios –junto con las prácticas parlamentarias– tienen por finalidad llenar los vacíos del ordenamiento jurídico-legislativo.

VI. PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO, REPRESENTACIÓN, INFORMACIÓN E IGUALDAD EN MATERIA LEGISLATIVA

a) El *principio democrático*: encuentra en el Poder Legislativo a su principal receptor, porque éste alberga una muestra representativa de la pluralidad política existente.

Este principio emerge para proteger en su nombre al bien jurídico más preciado del Estado: el pueblo, en especial su voluntad política.

En este entendido, la democracia, tomando el caso del sistema constitucional mexicano, no se agota en las reglas electorales. En efecto, la emisión de normas generales, abstractas e impersonales, tiene que ver con el funcionamiento y función de la democracia. Es así como en la función legislativa se sitúa la legitimación democrática del poder y de sus decisiones. Esto implica que el principio democrático dentro de un Estado constitucional se posa en una base teórica movediza, donde los conceptos democracia y Constitución se encuentran en constante colisión y armonización.⁸

⁷ Cfr., Pedroza de la Llave, Thalía Susana, *El congreso de la unión, integración y regulación*, México, UNAM/IIJ, 1997, p. 40. Por su parte, Suárez Licona: “Las prácticas parlamentarias tienen su origen en la costumbre y son de carácter informal, sin regla escrita, o de naturaleza formal, materializada a través de los acuerdos parlamentarios formulados por los órganos de gobierno y sancionados por el Pleno. Una vez avalados por la Asamblea, éstos adquieren una doble dimensión: jurídica y política, de gran legitimidad, pues expresan la voluntad de la mayoría para regular diversos procedimientos novedosos a través de dichos instrumentos”. Cfr., Suárez Licona, Emilio, “Práctica parlamentaria y proceso legislativo”, p. 506. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/26.pdf>. Por otro lado, para un estudio interesante sobre los trabajos legislativos (orden del día, agenda legislativa y estudios de impacto legislativos) en relación con una propuesta de principios de eficacia y eficiencia legislativas. Véase Rivas Prats, Fermín Edgardo, “Principios de eficacia y eficiencia legislativas”, ponencia presentada en el Congreso Virtual Interinstitucional: los grandes problemas nacionales (régimen jurídico), 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-20-08.pdf>.

⁸ Cfr., Orta Flores, Sara Berenice, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*, México, SCJN, 2017, p. 62.

El principio democrático no es sólo un postulado político o ideológico, sino que es capaz de desplegar efectos jurídicos cuando trasciende de un sujeto constituido, por ejemplo, el Parlamento, para crear una relación jurídica específica. Así pues, es sustento de legitimación y validez del texto constitucional, condición necesaria para su fuerza normativa, es decir, vinculante por el elemento democrático que compete a todos, directa o indirectamente por representación popular.

De igual forma, este principio en cuanto principio general constitucional tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del orden parlamentario, y que junto a esta capacidad también posee la aptitud necesaria para concretarse en una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo. Estos preceptos constituyen requisitos necesarios para la elaboración de la ley.⁹

Lo anterior conduce a una pregunta obligada: ¿dónde está el principio democrático en un procedimiento legislativo? Puede responderse –con Orta Flores– que aquel se encuentra en todos aquellos actos procedimentales que tienen como finalidad la protección a la manifestación efectiva del interés popular en la producción de normas generales. Este interés puede protegerse de forma interna y/o externa. De forma interna cuando esa protección se focaliza dentro del ámbito de las cámaras legislativas, ya sea en su desenvolvimiento como cuerpo colegiado o en el de cada legislador individualmente. La protección externa del interés popular se detecta cuando abarca a todos y cada uno de los individuos que son potenciales beneficiarios de las resoluciones de una determinada asamblea legislativa.¹⁰

El fundamento jurídico del citado principio se desprende de diversos artículos de la Constitución Federal, como el 39 (origen popular de la soberanía nacional), 40 (abstracción del concepto de soberanía que se traduce en procedimientos e instituciones tangibles, esto es, cuando se trata de ejercerla) y 3 (relativo al derecho a la educación, con un enfoque democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo).

b) El *principio de representación legislativa*: es el medio por el cual los ciudadanos (pueblo soberano) de un país son representados, con voz y voto, por un órgano legislativo (Parlamento o Congreso Legislativo, principalmente), en la defensa, protección y promoción de sus intereses, patrimonio y condiciones adecuadas de existencia y convivencia, con motivo de reglas claras, precisas,

⁹ *Ibíd.* p. 98.

¹⁰ En este sentido Orta Flores siguiendo las enseñanzas de Biglino Campos (Los vicios del procedimiento legislativo). *Cfr.*, Orta Flores, Sara Berenice, *Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudio de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad*, *Op., cit.* pp. 100 y 101.

estables, públicas y tendientes al bien común, es decir, las leyes de un Estado (República representativa).

El fundamento legal del principio de representación parlamentaria se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte orgánica, en los artículos 39, 40 y 41. En este contexto, la soberanía nacional reside en el pueblo, que a su vez ejerce el poder por medio de los poderes de la Unión, a consecuencia de que nuestro país se constituya como una República representativa, democrática, laica y federal, en que la representación legislativa a nivel federal recae en el Congreso de la Unión. En similar sentido, no debemos olvidar que la misma Constitución otorgaba la facultad de representación a los partidos políticos, en razón de que eran éstos los que tenían la obligación de representar los intereses más significativos de los ciudadanos.¹¹

c) El *principio de información legislativa*: busca velar por un sistema efectivo y eficiente de pesos y contrapesos que permita garantizar la circulación de información veraz entre los poderes públicos del Estado constitucional, con la finalidad, para el caso del órgano legislativo, de procurar la expedición de leyes más acordes a la realidad social.

Este principio, a consideración de Ordáz Sánchez, se vuelve imprescindible dentro del trabajo legislativo, porque sin la información necesaria proporcionada por el poder ejecutivo y el poder judicial, el poder legislativo trabajaría prácticamente a ciegas, sin tener todos los elementos necesarios para poder tomar decisiones que impacten dentro de su actuar legislativo, dejándolo prácticamente en estado de indefensión, esto derivaría que el legislador actuaría sin la certeza jurídica necesaria para ejercer sus facultades parlamentarias e incluso podría tomar decisiones cayendo en el error. Lo que implica invariablemente un grave riesgo para el ejercicio de las funciones parlamentarias a cargo de los representantes populares que cuentan con mandato representativo.¹²

La relación que guarda el derecho a la información con los principios parlamentarios consiste en ejercer la facultad que tienen los representantes parlamentarios de hacerse de la información necesaria para la toma de decisiones dentro de sus funciones parlamentarias, propiamente la función de representación, la función legislativa y la función de control; con el fin de garantizar y generar las condiciones adecuadas para que los ciudadanos pueda acceder a dicha información de forma clara y transparente. Siendo esto el origen del llamado parlamento abierto, donde todos los actos legislativos pueden ser

¹¹ Cfr., Ordáz Sánchez, Guillermo S., "La evolución de los principios parlamentarios y su vinculación con las prácticas parlamentarias. Representación, derecho a la información e igualdad", *Op., cit.* p. 14.

¹² *Ibidem.* p. 18.

consultados por cualquier ciudadano, sin importar su condición o estatus social, pues esto sería discriminatorio.

El ejercicio correcto de las funciones legislativas y de control requieren emplear y transmitir adecuadamente la información con la que cuentan los legisladores, propiciando así transparencia en sus acciones, siendo acorde con lo propiciado por el derecho a la información. Garantizando así el principio de legalidad y buscando la obtención del bien común para la sociedad.

Este principio tiene su fundamento legal en el derecho humano a la información, que a su vez se funda y motiva en diversos ordenamientos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, numeral 1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13); así como a nivel nacional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1 y 6).¹³

d) El *principio de igualdad legislativa*: significa que el legislador debe crear leyes con contenido abstracto, general y obligatorio, es decir, normas jurídicas que sean dirigidas para todos; sin distinción de raza, religión o condición social garantizando así el principio de legalidad, seguridad y certeza jurídicas. Lo que se busca, en concreto, es que se garantice la confección de leyes que protejan en pie de igualdad a las personas, tomando en cuenta sus condiciones, capacidades o necesidades, evitando de este modo la discriminación, la cual, si es el caso, debe ser justificada.¹⁴

Desde otra óptica, este principio también significa que todos los legisladores (mujeres y hombres) son iguales, y se cimienta en la fórmula canónica “un legislador igual a un voto”. Por lo que podemos considerar que todos los legisladores o parlamentarios que integran al poder legislativo (federal o local), tienen los mismos derechos, deberes y obligaciones, como por ejemplo, pueden aspirar a los mismos cargos y/o comisiones si así lo desean y deben recibir las mismas prerrogativas y responsabilidades para con la sociedad.¹⁵

El fundamento legal del principio de igualdad (legislativa) se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 1 y 4; así como en diversos instrumentos internacionales, sobre todo, en materia de derechos humanos.¹⁶

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ibidem*. p. 25.

¹⁵ *Ibidem*. p. 28.

¹⁶ La igualdad, en sentido moderno, es reconocida como un principio fundamental en la Constitución Norteamericana de 1776 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Estos documentos fundacionales constituyen fuentes primigenias de inspiración a las diversas declaraciones o convenios internacionales, así como de textos constitucionales.