

ACTO PARLAMENTARIO Y ÓRGANO PARLAMENTARIO. ELEMENTOS
CONCEPTUALES PARA EL CONOCIMIENTO DEL TRABAJO DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN Y SU CONTROL JURÍDICO

Luis Raigosa Sotelo♦

El acto parlamentario en el Derecho mexicano

La singularidad del acto parlamentario frente a otros actos jurídicos

Para iniciar el estudio del concepto de acto parlamentario parece correcto abordar en primer lugar la cuestión de la singularidad o especificidad de un acto parlamentario, frente a otra clase de actos jurídicos realizados por órganos del estado. Se da por sentado que el acto parlamentario es una especie del género acto jurídico y que, en consecuencia, se trata de reconocer las características que definen a los actos jurídicos y, seguidamente, buscar las que singularizan a los actos parlamentarios. El breve estudio definitorio también supone completarse con la identificación y explicación de los requisitos propios del acto parlamentario, así como una clasificación de los mismos conforme a los criterios más adecuados.

Este camino es nuevo entre nosotros y por ello, es conveniente tomar en cuenta la dogmática extranjera, particularmente la española, habida cuenta del fértil desarrollo del Derecho Parlamentario logrado en la dogmática hispánica, así como la beneficiosa influencia que ésta ha tenido en nuestro medio jurídico. No se pretende una transliteración de conceptos o contenidos de derecho extranjero, sino que se advierte sobre la incorporación de elementos de dogmática mexicana que sean necesarios para completar este estudio.

La literatura española ubica el trabajo del profesor Pérez Serrano Jáuregui sobre el acto parlamentario -elaborado apenas en 1981, en la aurora del moderno constitucionalismo español, a tres escasos años de la expedición de la

♦ Profesor-investigador del ITAM.

Constitución española vigente, en 1978- como un pionero esfuerzo para definir y desarrollar el estudio del acto parlamentario.¹ En su análisis temprano, este autor estudia al acto parlamentario como una especie del acto jurídico, tomando como punto de partida el concepto de acto jurídico elaborado por el Derecho civil y desarrollado más tarde por la doctrina del Derecho administrativo. En consecuencia, el autor desarrolla su estudio del acto parlamentario iniciando el conocimiento del acto jurídico con la mirada propia de civilistas, procesalistas o administrativistas de reconocido prestigio como Carnelutti, Castán Tobeñas, García de Enterría o Tomás Ramón Fernández, principalmente. El enorme mérito de esta pionera obra estriba en aportar los primeros pasos para identificar la singularidad del acto parlamentario frente a otros actos jurídicos, pero particularmente los que realizan otros órganos del Estado ajenos al Parlamento. Consecuente con su análisis, Pérez Serrano Jáuregui afirma que el acto parlamentario es “[...] la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”.² El contraste de este concepto con el que es propio del acto administrativo pone en evidencia la clara influencia que la doctrina del Derecho administrativo ejerció en Pérez Serrano Jáuregui y en general en la doctrina del acto parlamentario,³ para lo que basta observar la definición de acto administrativo proporcionada por el influyente profesor español García de Enterría, para quien este acto es “cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.”⁴

¹ Véase Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás, “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, en *Revista de Derecho Político*, Núm. 9, Primavera de 1981, pp. 67 a 85.

² Pérez Serrano Jáuregui, op. cit., p. 76.

³ La referencia a la influencia del derecho administrativo en el derecho parlamentario, con atención específica al acto parlamentario es común en los estudios parlamentarios en la dogmática española. Sólo como muestra pueden citarse Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Cuadernos y Debates, Núm. 77, Madrid, 1998, y García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Serie Monografías No. 10, Madrid, 1991.

⁴ García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, p. 342, citado por Pérez Serrano Jáuregui, op. cit., p. 75.

Por cierto, un camino conceptual análogo sigue la doctrina mexicana sobre el acto jurídico. Esto queda evidenciado al recordar la definición que aporta el Diccionario Jurídico Mexicano cuando indica que el acto jurídico “es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico”.⁵ La misma fuente aporta una definición muy amplia de acto administrativo cuando sostiene que por tal se entiende “[...] el acto que realiza la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces las autoridades legislativas y las judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa”.⁶ Análogamente, de manera expresa sigue la teoría de la voluntad con apoyo en la doctrina francesa el ministro Pérez Dayán, cuando afirma que los actos jurídicos son “actos voluntarios, productores de efectos y consecuencias de Derecho.”⁷

En la doctrina mexicana no es frecuente el estudio del acto parlamentario.⁸ Resalta la definición del acto parlamentario denominado dictamen legislativo aportada por el acucioso investigador Miguel Ángel Camposeco, al cual le denomina “acto jurídico dictado por un órgano de gobierno colegiado, de composición democrática, singular y plurilateral, cuyos efectos crean, modifican o extinguen propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilitan la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas (parlamentarias)...”. No

⁵ Cornejo Certucha, Francisco M., Voz “Acto jurídico”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, México, 1998, T. I, pp. 99 a 101.

⁶ Nava Negrete Alfonso y Enrique Quiroz Acosta, Voz “Acto administrativo”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., pp. 89 a 92.

⁷ Pérez Dayán, Alberto, *Teoría general del Acto Administrativo*, Porrúa, México, 4ª. Edición, 2014, p. 6.

⁸ Es el caso, por ejemplo, de Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, o Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, quienes no desarrollan la cuestión del acto parlamentario. Sin embargo, existe un artículo de Héctor Rafael Ortiz Orpanel con el título “El acto parlamentario”, publicado en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, si bien este ensayo es descriptivo, no analítico.

es la ocasión para analizar esta definición, aunque salta a la vista la necesidad de precisar algunos de sus contenidos o quizá incluso la de acortarlos.⁹

Regresemos a la doctrina española. El contraste entre las definiciones invocadas permite encontrar que la diferencia específica que las distingue se encuentra en los elementos orgánicos y funcionales que delinear ambos tipos de actos jurídicos. En el caso del acto administrativo, el órgano que lo realiza forma parte de la Administración Pública, mientras que en el caso de los parlamentarios, son órganos del Parlamento quienes los llevan a cabo. Por otra parte, la fuente jurídica de poder reside en las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a los sujetos integrantes de la Administración, en el primer caso, mientras que los actos parlamentarios, para serlo, requieren apoyarse en las atribuciones y funciones que el Derecho otorga a los sujetos u órganos parlamentarios.

Con todo y tratarse de una definición muy sólida y de contar con el apoyo teórico de los autores de enorme prestigio citados por el autor, la de Pérez Serrano Jáuregui ha sido objeto de adecuaciones. Alguna modificación no menor ha venido del mismo espacio del Derecho administrativo, y que también ha impactado al campo parlamentario. En efecto, el profesor Luciano Parejo admite como actos propiamente administrativos a los que contienen una expresión de voluntad, pero no a los de razón, de conocimiento o de deseo, a diferencia de la anterior posición de García de Enterría incluyente de estas cuatro posibilidades de contenido del acto.¹⁰ Esta importante variante de concepto de acto administrativo que acota a los actos jurídicos con contenido volitivo, también con influencia en el campo parlamentario, no es la única ni la última que ha repercutido en este último espacio normativo.

⁹ Véase Camposeco Cadena Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, edición del autor, México, 1997, pp. 30 y 31.

¹⁰ Véase Parejo Alfonso, A. Jiménez Blanco y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª. Edición corregida y puesta al día, Ariel, 1992, citado por Aranda Álvarez, op. cit., cita número 43 del Capítulo III, p. 113.

La alerta sobre la inconveniencia que resulta de extrapolar el concepto de acto administrativo al campo del Derecho parlamentario también ha sido puesta por el profesor Aranda Álvarez quien enfatiza la importancia de considerar las diferencias entre los tipos de órgano en uno y otro ámbito de “ramas” del poder, la ejecutiva frente a la rama legislativa. Estas distinciones limitan seriamente las posibilidades de reproducción del concepto de sujetos de derecho propio de la administración pública, sin anteponer un estudio sólido de las peculiaridades que diseñan, que personalizan o singularizan a los órganos parlamentarios. Otra gran vertiente de distinción refiere al importantísimo aspecto de los procedimientos, que fija su atención en las particularidades del –o de los- que cumplen los órganos parlamentarios, tema éste, el del procedimiento, que se asocia naturalmente con los temas de acto parlamentario.

Sobre las cuestiones atinentes a los sujetos, advierte el autor en cita que “lo normal es que los órganos como la Mesa (la Mesa Directiva) o la Junta de Portavoces (equivalente a nuestra Junta de Coordinación Política) actúen favoreciendo los intereses de los grupos parlamentarios que tienen mayoría en el órgano colegiado”.¹¹ En efecto, la actitud de parcialidad o partidista debe ser ajena, está jurídicamente vetada en el ámbito de la Administración pública, en la cual impera, o debe serlo, la imparcialidad en la conducta de los titulares de los órganos. En abono de esta cuestión, recordemos que en nuestro derecho constitucional positivo se encuentra de manera expresa la prohibición de ejecutar conductas parciales de los agentes de la administración pública, y precisamente en el campo regulatorio de las responsabilidades de estos agentes, en la fracción III del artículo 109 de nuestra Carta Magna, la cual contiene los principios que soportan el correcto ejercicio de la función administrativa, cuando señala que “*Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*”

¹¹ Aranda Álvarez, Elviro, op. cit., p. 114.

Pero de su atenta lectura parece correcto inferir que la aplicación de todos estos principios no es común con otros ámbitos del poder público, particularmente con el parlamentario. En un primer análisis, puede entenderse que los principios de legalidad, honradez y eficiencia son aplicables a cualquier esfera del poder público. Sin embargo, la lealtad y la imparcialidad no pueden contener el mismo significado en el ámbito parlamentario que en el administrativo, habida cuenta de la naturaleza propia de los órganos legislativos de representación popular, impregnados de parcialidad y de expresiones de lealtad pero a las agrupaciones políticas, las cuales representan diversos intereses sociales y cargan visiones del mundo diversas.

La cuestión sobre las posibles diferencias entre los principios que inspiran o impregnan las funciones y quehaceres de los diferentes órganos del poder, en especial los que denotan las expresiones lealtad e imparcialidad, requeriría un estudio puntual, aunque este lugar no ofrece la ocasión para su análisis. Particularmente con estos dos principios resaltados, vale aquí recordar que el actual desarrollo de nuestra democracia no puede hoy entenderse si no se considera el pluralismo político, que por definición implica particularismos, los cuales, a su vez, han encarnado normativamente en la figura, central en el constitucionalismo de nuestros días, de los grupos parlamentarios. La propia determinación constitucional de las funciones de los grupos evoca la existencia natural de particularismos, al expresar en el artículo 70 que su objeto es “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.¹²

Además de las apuntadas peculiaridades que el principio de lealtad pueda tener al interior del derecho parlamentario, que lo distancia de otros espacios del servicio público, una más atiende al tema de las relaciones entre los órganos parlamentarios. Nos referimos a que entre éstos no existe una relación de supra y

¹² Esta disposición siempre ha sido interpretada en el sentido en que también el Senado de la República cuenta con grupos parlamentarios, como lo evidencian las leyes orgánicas emitidas a partir de 1979.

subordinación, por ejemplo, entre una comisión parlamentaria y el órgano pleno de una cámara, pues lo que al interior del complejo orgánico que forma el Congreso impera un tipo de relación “funcional y material” de competencias, la cual es ajena a las que se soportan en el principio de jerarquía, el cual define las relaciones entre diversos órganos de la administración.¹³

Adicionalmente a estas distinciones logradas a partir de elementos que caracterizan al Derecho Administrativo, desde el campo del Derecho Parlamentario habría que evocar, sin intención de desarrollar aquí sus elementos explicativos, los principios propios de los procesos parlamentarios, tales como el de la discusión, el de contraparte del gobierno, de publicidad, el de representatividad, el principio mayoritario o el de independencia. La invocación de todos estos conceptos de doctrina parlamentaria haría resaltar con claridad las diferencias que singularizan los actos parlamentarios frente a los administrativos, reforzando así la conveniencia de puntualizar los que se cumplen por los órganos parlamentarios.¹⁴

Consecuente con su posición escéptica, a partir de una postura normativista alejada de las teorías de la voluntad que son más de corte iusprivatista, y también con distancia ante teorías obtenidas desde el Derecho administrativo, el profesor Aranda Álvarez propone un interesante concepto de acto parlamentario. Para el profesor Aranda acto parlamentario es “el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus cámaras o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve

¹³ En abono de esta interpretación puede recordarse que el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos utiliza los términos “inferior jerárquico” y “superior jerárquico” en las fracciones VI y VII, respectivamente, para fijar las relaciones entre el servidor públicos y otros servidores públicos en lo que suele denominarse “cadena de mando” en la Administración pública. A su vez, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos invoca el criterio de “nivel jerárquico” para imponer sanciones administrativas a servidores públicos federales, en el artículo 14, fracción III. También la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace uso de la voz “superior jerárquico” en varios de sus artículos. Véanse estos ordenamientos en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta realizada el 13 de julio de 2016.

¹⁴ Véase Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pp. 173 a 260.

dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica”.¹⁵

La definición aportada por el profesor Aranda apunta hacia un camino que implica un cambio de enorme significado en el estudio del acto parlamentario. Se trata de abordar desde la teoría del derecho, y ya no desde la doctrina del Derecho Civil o del Derecho Administrativo el estudio del acto parlamentario.

De conformidad con los desarrollos aportados desde la teoría del derecho contemporánea, la conducta o acción de los sujetos de derecho o personas jurídicas constituye uno de los conceptos jurídicos fundamentales. Estas nociones creadas por la ciencia jurídica para describir el derecho se caracterizan por no referirse a elementos empíricos; su significado se desarrolla a través de la historia jurídica en función de diversas concepciones del derecho; sus contenidos sirven de apoyo para ofrecer descripciones interrelacionadas; son el punto de partida para desarrollar otros conceptos jurídicos y se entienden como los “materiales de construcción del derecho”.¹⁶

Podría admitirse que un concepto jurídico fundamental primario es el de norma jurídica. El profesor Kelsen ofrece una definición del derecho como un “conjunto de normas coactivas”, aunque en su construcción teórica desarrolla más bien el concepto de “sistema de normas coactivas”, puesto que las relaciones que se dan entre las normas conforman un sistema y no sólo un conjunto de ellas. Quizá otro concepto jurídico primario sea el de sistema jurídico.

Ahora bien, las normas que constituyen derecho se refieren muchas de ellas a conductas de los sujetos jurídicos, esto es, los que el propio derecho reconoce como personas o seres que pueden realizar actos de derecho. No todas las normas jurídicas se refieren a conductas de sujetos de derecho. Algunas de ellas

¹⁵ Aranda Álvarez, Elviro, op. cit., p. 134.

¹⁶ Vázquez, Rodolfo, *Teoría del Derecho*, Oxford University Press, 2007, p- 96 y ss.

crean a los propios sujetos de derecho, otras fijan sanciones, algunas más establecen procedimientos para cambiar las normas jurídicas. En fin, encontramos que en el derecho diversas normas cumplen distintas funciones.

En particular, el concepto jurídico de conducta o acción refiere a los actos de los sujetos de derecho a los cuales las normas jurídicas les señalan consecuencias que están establecidas en el propio derecho.

Puede entenderse que el acto parlamentario es, en principio, un acto o conducta realizada por un sujeto de derecho, y que está descrita por el propio derecho, por alguna o varias de sus normas. Pero es importante distinguir las normas reguladoras de conductas de otras normas denominadas de competencia. Las que regulan las conductas lo hacen de tres maneras: para el derecho los individuos o bien están obligados, o bien tienen prohibido realizar alguna acción o bien el derecho les permite ejecutar la acción. Esto es, las tres modalidades de conductas jurídicas son la prohibición, la obligación y la permisión. Para el caso de las autoridades, en cambio, el derecho destina una modalidad de conducta diversa, la de facultar o autorizar la realización de una acción o conducta.

Las potestades o facultades han sido objeto de estudio en el campo de la teoría de las normas jurídicas. Algunos autores las asocian a un tipo de normas que la doctrina denomina normas de competencia.¹⁷ Si bien no hay acuerdo entre diversos autores acerca de los elementos definitorios de esta clase de normas frente a otras, puede admitirse que las de competencia son normas “constitutivas” pues regulan los elementos que hacen posible la realización de una actividad como, en el caso, el Derecho. Una analogía que ha sido utilizada con frecuencia y con provecho para explicar esta clase de normas es la que invoca las reglas del juego de ajedrez. En éste, algunas de sus reglas establecen el mismo juego, lo constituyen, como ocurre, por ejemplo, con las reglas sobre el número de piezas,

¹⁷ Véase Bulygin, Eugenio, “Sobre las normas de competencia”, en Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 490 y ss.

su colocación en el tablero, la forma de éste, etcétera; otras reglas, en cambio, se refieren a las conductas de los jugadores, como, por ejemplo, el tiempo para realizar una jugada o la obligación de jugar con la pieza que ha sido tocada. Este segundo tipo de reglas son regulativas, ya no constitutivas, como las primeras. Hart, de conformidad con Bulygin, entiende que las normas de competencia “[...] no imponen obligaciones o prohibiciones, sino que definen las formas en que se hacen los contratos, los testamentos o los matrimonios para que éstos sean jurídicamente válidos, o las condiciones y los límites dentro de los cuales es válida una decisión de una autoridad jurídica (un tribunal o la legislatura). Si no cumplimos con estas normas, el resultado no es una sanción o castigo, sino nulidad, porque no se trata aquí de una infracción o un delito...”.

Pues bien, para esta postura teórica del derecho las conductas que se plasman o caen bajo el concepto de acto jurídico y, por lo tanto, también las que son actos parlamentarios, pertenecen o son el objeto del primer tipo de normas, las constitutivas. Esto es así porque los órganos o sujetos de derecho que realizan estas conductas, que ejecutan estos actos tienen la potestad para ello, y, al hacerlo, están realizando “jugadas jurídicas”, están ejecutando actos de derecho, están haciendo derecho.

Las consecuencias que derivan de esta construcción de actos parlamentarios asociados a las normas de competencia son muy importantes. Si el acto se ejecuta de conformidad con las reglas jurídicas que lo regulan, el acto puede calificarse de válido. En cambio, si el acto o conducta del órgano no se apega a derecho la consecuencia de ello es que el acto no puede ser considerado jurídico, puesto que se ha violentado una regla “constitutiva”, una regla que ha definido el juego jurídico-parlamentario. Por ello, la consecuencia jurídica es que el acto es inválido o invalidable, es anulable. Si se hubiera violentado una regla regulativa, procede una sanción, lo que se ejemplifica de manera muy clara con la noción de delito y pena; pero en el caso de las reglas de competencia, la consecuencia es la “no existencia jurídica” del acto en cuestión. Por ello, el acto de un órgano

competente para determinar el incumplimiento de las reglas de competencia, las que otorgan potestades o facultades a los órganos de autoridad, en tanto que conforman los parámetros esenciales para identificar a los actos parlamentarios, se convierte en la hoja de la guillotina jurídica que haría nulos los actos que no satisfagan sus contenidos. La manera de determinar que una competencia ha sido violentada lleva al campo de los actos jurídicos que pueden ser impugnados y al estudio de la nulidad y anulabilidad de los actos parlamentarios.

Hasta aquí tenemos que el acto jurídico que supone su ejercicio por una autoridad, por un sujeto de derecho público, es una facultad, que podemos denominarle también potestad. A esto podemos llamarle contenido formal de la conducta. Ahora bien, el contenido material de la conducta, esto es, qué contiene el acto de ejercicio de la potestad o de la facultad, según la tesis normativista, consiste en la creación de una norma jurídica con contenidos específicos, habida cuenta que los “productos” o contenidos o resultados de las conductas de los sujetos de derecho son normas jurídicas. Según la tesis kelseniana, el derecho es un sistema que regula su propia producción, esto es, la acción de aplicación de las normas jurídicas es, al mismo tiempo, un acto de creación de otras normas jurídicas. Así, por ejemplo, el ejercicio de la facultad de legislar por parte del Congreso de la Unión en materia minera constituye la aplicación de la facultad concedida por la fracción X del artículo 73 constitucional que establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia minera, entre otras más. Pero la aplicación de la facultad establecida en esa fracción X se convierte, a su vez, en un acto de creación de normas jurídicas pues al realizar su función legislativa el Congreso crea o modifica una ley minera. Este proceso de “aplicación-creación” continúa hasta llegar al último acto jurídico de una cadena de producción de actos jurídicos, cuyo contenido es únicamente el de aplicación pero ya sin un efecto de creación normativa concomitante, como podría ser el acto de explotación de un yacimiento

minero por una concesionaria titular de ese derecho.¹⁸ El siguiente texto kelseniano es claro sobre esto:¹⁹

“[...] la Teoría Pura del Derecho define el concepto de acto jurídico como un acto con el que una norma es establecida (hablando figurativamente, creada) o aplicada; y afirma que un acto es un acto creador o aplicador de derecho sólo si se corresponde con las normas que regulan la creación y la aplicación del derecho dentro del orden jurídico, esto es, si el acto en cuestión es establecido con fundamento en el orden jurídico. Que el derecho regule su propia creación y aplicación es una característica de este orden normativo como un sistema dinámico.”

En la cadena de producción normativa lograda a través de la dinámica que se presenta al poner en juego las normas superiores que son aplicadas y permiten la creación de normas inferiores a través de la realización de actos jurídicos, algunos de ellos con cumplidos por un tipo de órganos o sujetos del derecho a quienes procede denominarles órganos parlamentarios. Como puede en principio aceptarse, las conductas normativas de los órganos parlamentarios tienen el contenido de acciones que ejecutan una facultad o potestad establecida en normas jurídicas. Aquí aparece otro concepto jurídico fundamental, el de órgano parlamentario, indispensable para entender el tema que ahora se aborda. Sobre los órganos parlamentarios nos pronunciamos en otro apartado, al cual remitimos.

Lo que aquí se requiere enfatizar es el tema de los efectos normativos, regulados por el derecho, que devienen por la realización de la conducta jurídica. Dichos efectos son, como hemos dicho, la generación de una norma jurídica que resulta de la aplicación de la norma superior, por el sujeto de derecho. Esto es, la cadena normativa es una relación entre actos y normas, de manera que a cada norma le precede un acto creativo de ella, y a cada acto creativo le precede una norma que habilita para su ejecución.

¹⁸ Véase, Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8ª. edición, Porrúa, México, 1995, pp. 201 y ss.

¹⁹ Kelsen, Hans, “¿Qué es un acto jurídico?”, (traducción de Ulises Schmill), en *Isonomía*, Núm. 4, pp. 65 y ss.

Sin embargo, es correcto admitir que la ejecución del acto jurídico también puede carecer de la creación de una nueva norma jurídica sólo en el caso de que con él se cumpla la consecuencia final de la norma jurídica de competencia, habida cuenta que la conducta del órgano competente también se realiza en este supuesto último. Es decir, el concepto admite su aplicación a actos en ejercicio de la función de control parlamentario, como es el caso de, por ejemplo, la comparecencia de un secretario de estado o el nombramiento de un magistrado electoral. En el primer caso, se trata de un acto de control *ex post*, en tanto que el acto de comparecer tiene el propósito de que algún órgano parlamentario revise la actuación del sujeto que comparece; en cambio el segundo es un ejemplo de acto parlamentario *ex ante*, habida cuenta de que en este segundo caso, el órgano que realiza el nombramiento cumple una función de verificar la calidad del sujeto jurídico que va a ser nombrado titular de un órgano, en el caso, de un órgano colegiado llamado tribunal electoral. En ambos casos, el acto parlamentario se cumple en tanto que se ejercita una norma de competencia, aunque es posible que no se genere con ello otra norma. Puede considerarse que una comparecencia no necesariamente generaría otra norma, aunque esto no es improbable, si se considera la posibilidad de la responsabilidad del compareciente o la realización de otro acto parlamentario con la información aportada en el acto de comparecer. En el diverso caso del nombramiento del titular de un órgano jurisdiccional colegiado, éste se entiende como la asignación de las facultades jurídicas a una persona física creando, con ello, un órgano jurídico específico, por tanto, parece correcto inferir que se ha creado una norma jurídica de competencia, pues el nuevo órgano jurídico está investido de poder para realizar actos jurídicos.

De conformidad con la exposición anterior, podemos considerar que un acto parlamentario es *una conducta o acción jurídica consistente en la aplicación de una norma de competencia, mediante la cual se crea una norma jurídica nueva o se realiza el acto final de aplicación de la norma de competencia, realizada por un órgano parlamentario en ejercicio de sus funciones.*

Los elementos del acto parlamentario

A partir de la admisión del concepto de elemento de acto parlamentario como “las condiciones o requisito de validez del acto que le hace susceptible de producir los efectos jurídicos que le son propios”, según el iuspublicista italiano Mortati,²⁰ la doctrina admite diversos tipos de elementos que conforman al acto parlamentario: subjetivos, objetivos y formales.

Elementos subjetivos

Los elementos subjetivos refieren dos cuestiones fundamentales: competencia y voluntad. Por cuanto hace a la *competencia*, nos remitidos a lo afirmado en relación con las normas y el órgano que realiza el acto parlamentario específico. Pero en relación con la *voluntad*, como elemento subjetivo, vale nuevamente considerar la doctrina de las normas de competencia en relación con el elemento volitivo. ¿Se trata de una conducta análoga a las permisiones de las normas regulativas, es más bien una conducta obligatoria que no está disponible para los titulares de la facultad, o es una categoría diferente a las otras dos, con peculiaridades propias que acaso a veces se comporte como permisión, si hay algún grado de libertad del órgano para ejercer la facultad que le ha sido otorgada, y otras ocasiones el órgano parlamentario carece de margen de libertad y está constreñido a actuar si se dan los supuestos jurídicos para ello. La doctrina no cuenta con un criterio definido sobre esto. En nuestra opinión, las normas de competencia en el ámbito del acto parlamentario suelen ser interpretadas en el sentido de que los órganos parlamentarios gozan de un margen de maniobra para ejercer sus facultades. Por ejemplo, ante la posibilidad de establecer mecanismos legales que enfrenten la epidemia de obesidad y sobrepeso, el legislador puede asumir una actitud robusta y ordenar el etiquetado de los impuestos al refresco de manera que la recaudación por este concepto se destine específicamente sólo al

²⁰ García Martínez, op. cit., pp. 78 y ss.

sector salud para que éste desarrolle políticas públicas eficientes para enfrentar la epidemia; o bien puede asumir una actitud complaciente y fijar un impuesto para el consumo de refrescos pero sin establecer su etiquetado, confiando que el acto único de aumentar el costo al refresco, por sí solo, genere una disminución en su consumo y disminuya la epidemia. En realidad, este ejemplo muestra la disponibilidad del legislador en materia de protección del derecho a la salud.

Pero podemos considerar un ejemplo diverso cuando, por ejemplo, dentro del mismo cauce del ejercicio de la función legislativa, se identifica alguna disposición constitucional mediante la cual el legislador constitucional fija una obligación para el legislador secundario de emitir una legislación en materia de partidos políticos. En este segundo caso, es evidente que ya no existe disponibilidad para emitir dicha legislación nueva, aunque es verdad que los extremos del contenido de esta ley admiten todavía un grado razonablemente amplio de disponibilidad para el órgano legislativo.

Estas reflexiones permiten sostener que las facultades son una categoría diversa a las que se asignan a las conductas de los particulares, puesto que pueden consistir a veces en conductas obligatorias y otras en permisos. Adicionalmente, en el campo del acto parlamentario aún en el caso de los actos obligatorios puede estar presente algún grado de disponibilidad en su ejecución, diversa a la de los particulares o a la de otros órganos públicos.

¿Qué sentido tiene, entonces, los actos de expresión de voluntad de los actos parlamentarios como son las firmas en documentos en las iniciativas, dictámenes o proyectos de decretos, o las votaciones exigidas para asentar el sentido de un acto parlamentario? No es posible admitirlos solamente como requisitos formales, ciertamente, pero a partir de las consideraciones aportadas sobre la naturaleza de las normas de competencia pueden ser calificadas de expresiones de voluntad mediante las cuales se cumple una obligación o se ejerce una permisión, según sea el caso.

Elementos objetivos

La doctrina jurídica los describe como los requisitos que debe satisfacer el acto parlamentario para su validez. Estos elementos son el presupuesto de hecho, el objeto, el fin, la causa y el motivo. No existe, sin embargo, acuerdo sobre estos elementos y la doctrina también admite sólo el presupuesto de hecho, el fin y la causa. El presupuesto de hecho es el concepto abstracto conocido como supuesto normativo.

Un ejemplo en el campo parlamentario podría ser la presentación de una iniciativa al presidente de la Mesa Directiva como *presupuesto de hecho* para el turno. El *fin* es el efecto jurídico que señala la norma, por ejemplo, la presentación de un dictamen al presidente de la Mesa Directiva tiene el fin de someterlo al conocimiento del Pleno. El *objeto* es el contenido del acto parlamentario, por ejemplo, el contenido de disposiciones legales que propone una iniciativa. La *causa* consiste en la relación entre la voluntad y el objeto del acto parlamentario, de nuevo podemos pensar en una iniciativa pero con un contenido específico, por ejemplo, la regulación de los partidos políticos en una ley específica como instrumento para ordenar su organización y funciones. Finalmente, los motivos serían, con apoyo en el último ejemplo, acaso la carencia de orden de los partidos políticos.

El estudio de los elementos objetivos del acto parlamentario indica que es aquí en donde podría encontrarse el vínculo conceptual entre derecho parlamentario y técnica legislativa.

Elementos formales

Estos últimos se refieren a las condiciones de tiempo y lugar, en primer lugar, esto es, a la sede del órgano competente emisor del acto parlamentario, por ejemplo, en el caso de la toma de posesión del Presidente de la República, o las sesiones

de la Cámara de Senadores. El tiempo refiere a los actos en que son válidas las sesiones de un órgano pleno, por ejemplo. En segundo lugar, el mismo procedimiento de realización del acto parlamentario. Aquí hay que distinguir, según García Martínez, los órganos ante los cuales se desarrollan, porque pueden no tener la misma significación o trascendencia los actos ante comisión que ante el pleno, pues los primeros son subsanables, mientras que ante el Pleno es más complicado. Por tanto, el acto en cuestión será analizado tomando en cuenta la fase del procedimiento y el órgano emisor del mismo. Por último, la forma de manifestación del acto parlamentario. Ésta es escrita y expresa, normalmente, pero oral también. Existen pocas reglas al respecto, como, por ejemplo, que la expedición del decreto de una ley lleve la fórmula expresada en el artículo 72 constitucional: “El Congreso de los Estados Unidos mexicanos decreta”, o la incorporación de una exposición de motivos en una iniciativa, o de los razonamientos para justificar un dictamen o una minuta. Es importante considerar el significado de la notificación de actos parlamentarios normativos, que equivale a la publicación.

El órgano parlamentario

José Ramón Cossío aplica la teoría del profesor Kelsen para el desarrollo del concepto órgano parlamentario. Para ello define primero el concepto de órgano jurídico, luego el de órgano del Estado y finalmente el de órgano parlamentario. Un órgano jurídico para Cossío es “todo conjunto normativo que, a partir de las conductas realizadas por uno o más hombres (sus titulares), pudieran producir, a su vez, normas jurídicas crecientemente individualizadas.”²¹

Es posible entender que la relación entre estos tres conceptos es de género y especie, respectivamente, de manera que el órgano jurídico es el concepto con una extensión mayor, que abarca a órganos del Estado y a otros órganos jurídicos

²¹ Cossío, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República, 1ª. Reimpresión, México, 2008, p. 24.

que no tienen la condición de pertenecer al Estado, como es el caso de los órganos o sujetos particulares, o el caso de una sociedad anónima o una persona particular. A su vez, el concepto órgano del Estado admite a órganos propios de diferentes poderes o bien órdenes normativos, por ejemplo, el órgano Suprema Corte de Justicia de la Nación o el órgano Secretaría de Educación Pública, ambos pertenecientes al orden federal, o bien el órgano Tesorería de la Ciudad de México, que forma parte del orden jurídico de la Ciudad de México, entre muchos más que sería posible nombrar. En este universo de órganos del Estado se encuentran los que forman parte de lo que comúnmente se denomina Poder Legislativo Federal así como todos los órganos parlamentarios que integran a los correspondientes poderes legislativos de las entidades federativas de la República.

El concepto órgano jurídico transcrito requiere ser distinguido del concepto titular de un órgano. Este último es una persona real, física o biológicamente identificada a quien el derecho -en el sentido de normas o conjuntos normativos- le asigna derechos, potestades, poderes, facultades, responsabilidades orientadas a la producción de normas jurídicas, para lo cual lo “convierte” en persona u órgano jurídico. Este conjunto normativo configura el concepto de órgano jurídico. En palabras de José Ramón Cossío: “(e)l órgano, entonces, no es un señor X o una señora Y, sino el senador, el diputado, la sala de cierto tribunal superior o la mesa directiva de una legislatura local”.²² La distinción entre titular de un órgano jurídico y órgano jurídico permite, asimismo, que puedan “personalizarse” diversos órganos jurídicos en una misma persona biológicamente considerada, de manera que el señor X del ejemplo ofrecido por Cossío puede ser, al mismo tiempo, un abogado litigante, un titular de los derechos de propiedad de un automóvil, el titular de una cuenta de crédito bancaria y un profesor universitario, esto es, un proceso de personificación de distintos órganos jurídicos, y en esas distintas condiciones, estos distintos órganos pueden ser productores de normas jurídicas, por ejemplo, el abogado interviene en condición de patrono en un juicio, o participa

²² *Locus citatus.*

en condición de parte vendedora en un contrato de compraventa, o como el emisor de un testamento, o el empleado y por ello, el titular de prestaciones laborales en un contrato con una institución universitaria. Nótese que en este ejemplo se advierte la posibilidad de que una misma persona física o biológica, puede tener la titularidad de órganos privados y órganos públicos o del Estado, en los términos en que el derecho lo regule o permita, toda vez que el derecho le asigna diversas potestades o contenidos normativos.

Un siguiente paso que nos acerca al concepto de órgano parlamentario consiste en identificar cuando un órgano jurídico es un órgano del Estado. Estamos en presencia de órganos del Estado cuando el derecho otorga a un titular o persona física o a un conjunto de personas físicas la facultad de participar en el proceso de realización de actos creadores de normas jurídicas, las cuales son imputadas al Estado o a alguno de sus órganos. El punto de partida de este proceso de personificación es el concepto jurídico de “servidor público”. En este caso, por ejemplo, podemos apoyarnos en los conceptos normativos que ofrece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, al definir a los servidores públicos, si bien lo adscribe a la cuestión de las responsabilidades de ellos.²³

El concepto de servidor público admite más de una clasificación jurídica. Por ejemplo, puede hablarse de servidor público civil frente al servidor público militar; asimismo, es posible diferenciar el concepto de servidor público federal frente al de servidor público estatal y también distinguirlos del servidor público municipal o servidor público de la Ciudad de México, habida cuenta de que ésta es una categoría diversa a las tres anteriores.

²³ El Artículo 108 de la CPEUM define al servidor público, para los efectos de la determinación de responsabilidades, de la siguiente manera: *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.* Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta el día 13 de julio de 2016.

Finalmente, abordamos el concepto de órgano parlamentario. ¿Qué características autorizan para agregar el adjetivo “parlamentario” al sustantivo “órgano jurídico del Estado” como hasta ahora se ha venido presentando? Si buscamos los elementos que diferencien de manera específica a los órganos parlamentarios de otros órganos jurídicos del Estado las encontramos nuevamente en el Derecho. Lo que permite asignarle el adjetivo de órgano parlamentario a un órgano del Estado es el conjunto normativo que a un órgano que tiene esta última condición de estatalidad le asigna el derecho, el cual ya no le es asignado a otros órganos del Estado. En consecuencia, la identificación de las disposiciones normativas que construyen a un órgano tal como el Congreso de la Unión o, como ahora veremos, a otros órganos que tienen diferente asignación de atribuciones o poderes jurídicos como pueden ser el Senado de la República o la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, son las que nos permitirán identificar a un órgano estatal como órgano parlamentario.

La búsqueda de enunciados o disposiciones jurídicas para conocer a los órganos parlamentarios deriva de manera natural en otras consideraciones. Una primera cuestión apunta a que el concepto “órgano parlamentario” aquí referido no es construido por el propio derecho, sino que es elaborado por la dogmática jurídica, esto es, a través de textos como el presente. Es decir “órgano parlamentario” es un concepto de la ciencia jurídica que toma del derecho elementos para explicar los contenidos de éste, los cuales son normas, disposiciones y sus relaciones. Otra cuestión se refiere a que una vez que la dogmática o la teoría del derecho o la teoría constitucional elaboran los contenidos explicativos del derecho, dichos contenidos o conceptos se convierten en las “lentes” para regresar a las normas y otorgarles sistematicidad y comprensión. Otra cuestión más refiere que las disposiciones normativas que conforman un campo de conocimiento como el derecho parlamentario o que definen y caracterizan al órgano parlamentario se encuentran en diversos ordenamientos que se encuentran interrelacionados en

términos escalonados, así, la constitución, la o las leyes los reglamentos y otros ordenamientos propios de esta parcela jurídica como los acuerdos parlamentarios.

Tomando en cuenta lo anterior observamos que un órgano del Estado es un órgano jurídico cuando algunas disposiciones de diversos ordenamientos tales como los mencionados, esto es, constitución, leyes, reglamentos, acuerdos y eventualmente sentencias u otras normas jurídicas asignan a los titulares de esos órganos facultades para realizar actos creadores de normas, y estas normas son imputadas por el propio derecho a los mencionados órganos a los que pertenecen sus correspondientes titulares. De esta manera, cuando la fracción VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Senado de la República a designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de entre las ternas que le someta el Presidente de la República, se entiende que los titulares del órgano denominado Senado de la República llamados senadores tienen el poder jurídico de realizar los actos regulados por el derecho de alguna manera para cumplir la designación mencionada de los titulares de la Suprema Corte de Justicia llamados ministros.

Los conjuntos normativos que establecen las facultades o poderes que tienen ciertos órganos tales como el Congreso de la Unión o las comisiones del Senado de la República, entre muchos otros, son denominados órganos parlamentarios, término que ahora podemos identificar como órgano del Estado diferente a otros conjuntos normativos creadores de otros órganos del Estado, como es el caso de órganos jurisdiccionales o ejecutivos. Entonces, órganos parlamentarios son los que realizan las funciones o tienen asignadas las competencias o facultades jurídicas que la dogmática denomina funciones parlamentarias, a partir de las disposiciones o normas jurídicas.

Es importante ahora abordar una distinción muy interesante del autor citado entre órganos primarios o simples frente a los órganos secundarios o complejos. Toda vez que los órganos parlamentarios son los conjuntos normativos otorgados a los

titulares de dichos órganos parlamentarios, y toda vez que los órganos del Estado participan en la creación de normas jurídicas, es correcto sostener que hay titulares de órganos parlamentarios que se confunden con personas físicas, y por ello se les denomina órganos primarios o simples, mientras que hay otros órganos parlamentarios que están integrados por los anteriores, esto es, por los órganos primarios o simples, y que por ello son denominados órganos secundarios o complejos.

Esto es así si observamos que, por ejemplo, en el órgano senador es posible identificar a una persona física; pero no es correcto señalar que la persona física es jurídicamente el senador, pues éste es, como se ha dicho, un conjunto de atribuciones o facultades otorgadas por el derecho. Naturalmente a la persona X nos parece natural señalarlo como “el senador”, sin embargo, volviendo al ejemplo anterior la persona X es o puede ser –y suele ser- en realidad un conjunto de órganos jurídicos, no uno solo.

Al mismo tiempo, es posible observar que dicha persona X puede ser, de manera concomitante, el órgano senador y el presidente de una comisión parlamentaria determinada. En este último caso, es un órgano complejo pero no colegiado. Es complejo porque mientras 128 “personas X” tienen cada una de ellas la condición de órgano jurídico llamado senador, solamente una de ellas tiene la condición de ser también presidente de dicha comisión parlamentaria. Esta segunda condición le otorga poderes o facultades diferentes que no tienen los restantes senadores integrantes de la misma comisión parlamentaria o de la totalidad del Senado.

El concepto de órgano colegiado o secundario refiere a los órganos parlamentarios que están integrados por órganos primarios o simples. En este segundo caso tenemos una importante variedad de órganos, por ejemplo, el propio Congreso de la Unión, habida cuenta de que la integración de los órganos denominados senadores y diputados en una misma sesión conjunta y dirigidos por una única mesa directiva, tiene asignadas un conjunto de poderes o facultades

propias para realizar o participar en la realización de normas jurídicas, esto es, se trata de un órgano parlamentario. El Senado de la República y la Cámara de Diputados son órganos secundarios colegiados. Lo son otros muchos como las comisiones de dictamen y las comisiones especializadas en otros campos, también lo son las mesas directivas. En fin, esta conceptualización de órganos parlamentarios nos lleva a la identificación de los tipos de órganos parlamentarios y su calificación, la que se realiza a partir normalmente de la identificación de sus funciones.

El control jurídico de los actos parlamentarios

Hasta aquí se ha desarrollado un concepto de acto parlamentario soportado en la teoría del derecho. Asimismo, se ha referido un concepto de órgano parlamentario muy adecuado para empatar con el concepto de acto parlamentario mencionado. Pero el análisis de acto parlamentario opera como una especie de visión “hacia adelante” de la normatividad del acto parlamentario, puesto que se apoya en el proceso de producción del derecho. Con ello, podemos sostener la calidad jurídica del Derecho Parlamentario puesto que los elementos en que se sostiene son plenamente jurídicos. Sin embargo cabe apuntar también un diverso tipo de visión de dinámica normativa, pero esta es “hacia atrás”, porque se refiere a la juridicidad del Derecho Parlamentario en un sentido diverso, en cuanto los actos ya realizados por los órganos parlamentarios son revisables para calibrar si su juridicidad es correcta o adecuada.

Esta segunda manera de identificar la normatividad de los actos parlamentarios la podemos encontrar cuando el objeto de estudio es una especie de “cadena hacia atrás” de las normas jurídicas, puesto que ahora se trata de verificar la calidad de las normas jurídicas creadas mediante los actos parlamentarios, pero la verificación se realiza desde la perspectiva del control de la calidad jurídica de esas normas y por órganos diversos a los parlamentarios, concretamente los órganos jurisdiccionales competentes para ejecutar este tipo de controles

jurídicos. Ahora estamos ante un ejercicio jurídico diverso que enfoca su atención a verificar la calidad jurídica de las normas que son el resultado de los actos parlamentarios, así como de los mismos actos.

La impugnabilidad de los actos parlamentarios atiende de manera importante al órgano que tiene competencia para conocer de las impugnaciones. Éstas pueden ser planteadas ante un órgano superior al que emitió el acto, también ante el mismo órgano emisor del acto o ante órganos jurisdiccionales. Un ejemplo de impugnabilidad ante el mismo órgano emisor es la petición de ampliación de turno que se formula ante el presidente de la Mesa Directiva del Senado cuando una comisión considera que a ella también debió de habersele turnado una iniciativa y no se hizo así, por lo cual pide la ampliación de turno. Finalmente ante los órganos jurisdiccionales, los cuales admiten varias posibilidades. En primer lugar, los actos legislativos, los cuales pueden ser impugnados tanto por la vía del amparo, como la de acciones de inconstitucionalidad; también procede la vía de las controversias constitucionales en los casos en los que la fuente del conflicto se encuentra en disposiciones legales que generan el motivo del disenso entre órganos por razones de conflicto competencial. No nos referimos a la impugnabilidad de actos de los órganos del Congreso de la Unión pero que no son parlamentarios, por ejemplo, los contratos celebrados por los órganos del Congreso.

Por último, haremos referencia a las cuestiones de nulidad o anulabilidad de los actos parlamentarios. Al respecto, la doctrina extranjera señala una característica al parecer común entre los órdenes jurídicos consistente en que si existen violaciones al procedimiento, no procede la anulación de éste en los casos en los cuales no se vea afectada la voluntad del órgano parlamentario; tampoco será anulable si el procedimiento no ha afectado la participación de las minorías parlamentarias, y finalmente no lo sería si no afecta la conexión del Congreso con la opinión pública. En los casos contrarios a los anteriores, sí procedería la anulación del procedimiento.

La justicia federal mexicana es consecuente con este punto de vista. En efecto, para la Suprema Corte de Justicia, los vicios de carácter formal en el procedimiento legislativo son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma, como lo justifica la siguiente tesis aislada:

Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

La relación entre causas no admitidas para declarar la trascendencia del vicio y su consecuente invalidez, como lo establece esta tesis no es clara, lamentablemente, pues para ello los vicios formales deben trascender de manera fundamental a la norma. Y la argumentación incorporando los ejemplos que la tesis utiliza es poco sólida para formar un criterio claro de aplicación de la interpretación de esta tesis. Sin embargo, es claro que la línea seguida por el tribunal se orienta a conservar la fuerza de los actos parlamentarios a menos que se trate de violaciones sustanciales.

Otra tesis análoga es la siguiente, en la cual el criterio es más claro que en la anterior, pues se apoya en la distinción de los actos a partir del momento del

procedimiento en que éstos son realizados, contrastando los de las comisiones parlamentarias, particularmente el dictamen y los que realiza el Pleno:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la Comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la Comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria.

Con todo, estas tesis evidencian la importancia y el significado de los análisis sobre los actos parlamentarios y los órganos parlamentarios, pues constituyen los engarces conceptuales necesarios para sostener o derribar la juridicidad de los actos parlamentarios.