

La necesidad de un derecho parlamentario mexicano

Miguel Pérez López

*A mi Maestro Jaime Escamilla Hernández,
por su vocación universitaria.*

Sumario: I. Nociones preliminares del Derecho Parlamentario / II. Fuentes del Derecho Parlamentario / III. La regulación interior de los poderes legislativos en los derechos comparado y mexicano / IV. Conclusiones.

En este estudio trataré de explicar el origen y las aplicaciones prácticas de la normatividad interna de los órganos legislativos. La hipótesis de este trabajo de investigación consiste en acreditar al Derecho Parlamentario como una rama autónoma derivada del Derecho Constitucional, con presencia en el sistema jurídico político mexicano, y justificar la pertinencia del término, aún cuando en dicho sistema no se trata de un régimen "parlamentario", que, además, cuenta con un sistema de fuentes, de las cuales dimanarían las normas jurídicas reguladoras de la estructura orgánica y el funcionamiento de las asambleas deliberantes y representativas, que tienen funciones legislativas y de control sobre la actuación del Poder Ejecutivo.

I. Nociones preliminares del Derecho Parlamentario

A. Definición de Derecho Parlamentario

A partir de las codificaciones constitucionales, diseñadas en el esquema de la llamada división de poderes, se dio un crecimiento de la normatividad jurídica dedicada a la regulación interna de los órganos Ejecutivo y Judicial. De las constituciones políticas fueron derivadas las normas secundarias reguladoras del funcionamiento del Poder Ejecutivo y la conformación de sus dependencias, con lo cual se determinó el campo de estudio del Derecho

Administrativo. También, a partir de las leyes fundamentales, se elaboraron construcciones jurídicas dedicadas a la estructura y el funcionamiento de los órganos judiciales, que integraron la parte instrumental de la jurisdicción, categoría institucional del Derecho Procesal, rama del Derecho Público que comprende al proceso como objeto de estudio, pero donde la organización judicial, rectora de la actividad procesal, ocupa un lugar importante.

Sin embargo, las normas reguladoras de la organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas no han despertado el interés de los iuspublicistas para elaborar un cuerpo doctrinal dedicado al estudio de ese conjunto normativo. En la doctrina constitucional extranjera han existido trabajos dirigidos a construir la disciplina jurídica encargada de analizar las normas referidas al Poder Legislativo. Paradójicamente, el órgano encargado de elaborar las normas generales, abstractas y permanentes -la ley, en suma-, no cuenta en nuestro país, salvo algunas excepciones, con un cuerpo doctrinal que sistematice el conocimiento de las asambleas legislativas y su función estatal preponderante.

Previo a definir qué es el Derecho Parlamentario, es necesario tener presente que la palabra *derecho* tiene distintos sentidos, pues lo mismo es utilizada para llamar *derecho* al conjunto de normas jurídicas, que al análisis de las prescripciones que asume el derecho, esto es, en tanto viene a ser objeto de estudio, al tratar de sistematizar determinadas nor-

mas jurídicas agrupadas por tener elementos comunes. Como explica el profesor Alejandro del Palacio, el derecho es un juego de formalizaciones, un operar sobre conceptos que pierden toda referencia al objeto, a todo objeto que no sea el mismo.¹ Por ello, el empleo del término Derecho Parlamentario (como podría ser Derecho Civil, Administrativo, Procesal, Mercantil, etcétera) se puede confundir con un conjunto de normas jurídicas y con la disciplina científica abocada a estudiar o analizar esa normatividad. En ese entendido, primero es indispensable acotar el campo del objeto de estudio de una disciplina jurídica, avisados de que la disciplina en cuestión asume el mismo nombre de ese objeto conjuntado y delimitado.

A continuación se acudirá a algunos autores dedicados a construir una definición de Derecho Parlamentario:

El constitucionalista argentino Humberto Quiroga Lavié considera que el Derecho Parlamentario es el conjunto de reglas de nivel secundario, destinadas a regular las actividades de las asambleas parlamentarias y a establecer canales de comunicación aptos con los otros poderes del Estado y con el pueblo, a fin de permitir la funcionalidad de dichas asambleas.² La definición de Quiroga Lavié desvincula al Derecho Parlamentario de su raíz constitucional, pues no considera a las normas fundamentales reguladoras de la organización y funcionamiento de las asambleas legislativas deliberantes, lo cual es importante en sistemas jurídico-políticos de constitución escrita y rígida.

El jurista español Pablo Lucas Verdú define así al Derecho Parlamentario:

"[...] el Derecho Parlamentario es un sector del Derecho Constitucional que estudia la organización, funcionamiento y procedimientos de la institución parlamentaria en cuanto representativa del pueblo, integradora del mismo y órgano deliberante, legislativo y fiscalizador de la política gubernamental".³

Lucas Verdú sólo omite lo concerniente a las relaciones del Poder Legislativo con el Poder Judicial, con las agrupaciones políticas -en específico con los partidos políticos- y con los particulares, ubicando certeramente al Derecho Parlamentario como un sector, rama o disciplina autónoma del Derecho Constitucional.

Para el jurista mexicano Antonio Martínez Báez, el Derecho Parlamentario sería un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias.⁴ Este autor, lo mismo que el anterior, ofrece una definición genérica, que igualmente omite las relaciones que el órgano legislativo pueda tener con otros sujetos de Derecho.

Otro destacado jurista argentino, Juan A. González Calderón, hace suya la definición de Justino Jiménez de Aréchaga, quien considera al Derecho Parlamentario como la rama de la ciencia jurídica reguladora de los principios a que deben ajustarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas.⁵

Nicolás Pérez Serrano, el distinguido letrado de las cortes españolas y discípulo-sucesor de Adolfo Posada, consideraba que el Derecho Parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas, sin menoscabo del ámbito del Derecho Constitucional entendido, por lo que hace al Poder Legislativo, como la organización del Poder Legislativo y de la competencia de éste. Suscintamente, dicho constitucionalista considera que el Derecho Parlamentario "*se ocupa de los privilegios y funciones de las Asambleas (entendido el privilegio a la manera inglesa tradicional...)*"⁶, privilegios que deben ser catalogados como facilidades para el desempeño de las tareas parlamentarias, como protección objetiva, y no como ventaja personal, de manera colectiva o individual, de los cuales destaca, entre los privilegios colectivos, la facultad de expedir las normas internas de las asambleas,

⁴ MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario" en *op. cit. supra* nota 2, pp. 28 y 29.

⁵ GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1988, p. 329.

⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás, "Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario" en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, número 2, primera época, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, mayo-agosto de 1991, p. 178 (publicado originalmente en el número 105 de la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1960).

⁷ *Ibid.*, p. 201.

¹ PALACIO, Alejandro del, *Introducción a la Teoría del Derecho*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992, pp. 17 a 20.

² QUIROGA LAVIÉ, Humberto, "El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica" en varios autores, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p. 1.

³ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Tomo III, Madrid, Tecnos, 1976, p. 290.

calificada como un "derecho nato". El mérito de esta definición radica en destacar el elemento político inherente en este tipo de Derecho.

Recientemente apareció la obra sobre la materia de Francisco Berlín Valenzuela, quien propone dos conceptos de Derecho Parlamentario: uno restringido y otro amplio. En el primero, el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que se da a sí mismo el Parlamento para regular su propia actividad, "*conformando una serie de reglas consideradas interna corporis, con lo que se destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal*".⁸

En el concepto amplio, el Derecho Parlamentario es aquel que no soslaya las relaciones jurídicas o políticas presentes en el interior del Parlamento moderno, ni ignora los principios y valores representados en dicha institución o las interacciones con los otros poderes y con la sociedad. Según este concepto, el derecho parlamentario presenta una triple dimensión: normativa, sociológica y axiológica.⁹ El concepto amplio trata de abarcar otros elementos diversos al estrictamente normativo, a fin de adjudicarlo sólo a aquellos sistemas jurídicos donde resulta procedente aplicar el término de Estado de Derecho, de Estado constitucional.

Berlín Valenzuela considera, para arribar al concepto más amplio del derecho parlamentario:

"[...] conocer y clasificar las múltiples facultades, funciones y actividades que un Parlamento tiene en la actualidad; al escribir este libro, hemos encontrado y agrupado las siguientes: financieras, representativas, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de comunicación y educativas [...]"¹⁰

Vistas las anteriores propuestas doctrinales, se puede decir que el Derecho Parlamentario es la rama del Derecho Público que abarca las normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de las asambleas representativas, deliberantes y legislativas, así como de sus relaciones con los otros órganos de poder, con los partidos políticos y con los particulares, pero siempre considerando que esas asambleas están inscritas dentro de un Estado constitucional, dentro de un Estado de Derecho.

El Derecho Parlamentario pertenece al Derecho Público, en virtud de regular la organización de un po-

der estatal. Además, su vinculación con el Derecho Constitucional es evidente: formalmente al provenir su fundamento de validez de la ley fundamental, así como históricamente en la consagración y establecimiento de las asambleas parlamentarias (en especial las constituyentes), aun en el caso británico, donde no se puede hablar de una constitución escrita en el sentido más común. En las constituciones escritas no es raro encontrar -como lo menciona Pérez Serrano- espacios dedicados al Poder Legislativo o Parlamento: composición, competencias e importancia política de ese órgano estatal están radicadas en las disposiciones fundamentales.

Para la comprensión del Derecho Parlamentario resulta indispensable el auxilio de la Teoría del Estado, la Historia de las Ideas e Instituciones políticas, el Derecho Constitucional, el Derecho Electoral y la Ciencia Política, por lo menos.

B. Objeto del Derecho Parlamentario

Este conjunto de normas del Derecho Público trata de organizar la actividad de los órganos de representación política, cuya acción se desarrolla preponderantemente por medio de la deliberación y el debate de las ideas, a fin de elaborar normas jurídicas generales y ejercer labores de control político. La idea constitucional trata, básicamente, de limitar el ejercicio del poder político en cualquiera de sus manifestaciones, actualizadas en las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional. Esa idea constitucional significa que los órganos de poder sólo pueden actuar a través de atribuciones determinadas de manera expresa y objetiva: lo que expresamente no les esté permitido, les está prohibido. Es cuando se hace efectivo el ideal del Estado de Derecho, pues mediante la norma jurídica se trata de someter la actividad estatal, en la forma y en el fin, tanto en la forma como en sus fines.

El Derecho Parlamentario responde a este objetivo de regulación orgánica y funcional, al tratarse de un poder estatal, que de ninguna manera puede estar por encima de la idea constitucional y, en consecuencia, es imperativo que existan normas jurídicas domoñadoras de un órgano, que, por su composición colectiva, es propenso a tratar de rebasar su marco de actuación. Aun cuando en sistemas jurídicos de primacía legal, como el mexicano, y siendo el Poder Legislativo quien genera la ley, no es posible que ese órgano carezca o esté exento de una normación orgánica-funcional.

⁸ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 24.

⁹ *Ibid.*, pp. 28 y 29.

¹⁰ *Ibid.*, p. 34.

C. ¿Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo?

Si bien es cierto que no ha sido desarrollado exhaustivamente el análisis de la rama del Derecho Público que nos ocupa, los juristas preocupados por ella han planteado una discusión sobre la denominación de ese conjunto de normas jurídicas: pareciera bizantina esta cuestión, pero es indispensable penetrar en la controversia para fijar la denominación, a fin de evitar confusiones en el contenido de nuestra materia. Los autores mexicanos abocados a esta discusión doctrinal son Moisés Ochoa Campos -quien propugnó por el uso del término "Derecho Legislativo"-, y Antonio Martínez Báez- inclinado por el empleo de "Derecho Parlamentario".

Ochoa Campos consideró que era indebido hacer uso del término Derecho Parlamentario en el sistema constitucional mexicano, porque la normatividad relativa al Poder Legislativo:

"[...] no regula la organización, las funciones y las facultades de un Parlamento, o sea del tipo de las asambleas de sistema parlamentario que constituyen un régimen político de gobierno en el que los ministros son responsables ante la representación nacional y de ésta emana su designación"¹¹

En atención a ello, resultaría conveniente hablar de un Derecho Legislativo, en un sistema constitucional presidencialista como lo es el mexicano.

Nota discordante de la anterior exposición es la del constitucionalista michoacano Antonio Martínez Báez, quien estima incompleto el término Derecho Legislativo, porque aceptarlo significa adoptar una posición reduccionista, pues sólo resultaría apropiado:

"[...] si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia y considerando las distintas formas que ha de revestir la ley, reglamento, bando de gobierno, que puede revestir toda norma jurídica, independientemente del órgano del que procede [...]"¹²

La temática del Derecho Legislativo abarcaría la técnica y el lenguaje de la ley y de la técnica jurisprudencial, por lo menos, así como la teleología y la axiología que debe atender la ley. De aquí se ve la limitación del empleo del Derecho Legislativo, al no considerar más que la función legislativa, tanto en el aspecto formal como en uno material, sin tener en cuenta el elemento orgánico: sin considerar

al órgano legislativo o parlamentario como sujeto dotado de facultades y deberes.

Considero que Martínez Báez presenta un argumento más convincente que Ochoa Campos. Los órganos integrantes del Poder Legislativo reciben diversos nombres: Congreso, Parlamento, Cortes, Asambleas, Dieta, Cámara; algunas legislan más que las otras o controlan al Ejecutivo con mayor energía y eficacia.¹³ Si bien es cierto que existe un régimen "parlamentario" y sus derivaciones a partir del paradigma británico, cuya función esencial consiste en controlar más que legislar, la verdad es que todos esos cuerpos colectivos y representativos realizan una actividad común: *parlamentar*, discutir, alegar. Sea que deleguen la función legislativa o la ejerzan plenamente, es cierto que esos cuerpos colectivos necesitan cumplir con un mínimo de organización, regulada en un cuerpo normativo. Por ello, me parece extralimitada la posición de quienes consideran que el régimen jurídico de esos órganos colectivos no merezca la denominación de parlamentario, por el hecho de que ese órgano no sea denominado Parlamento, aunque parlamente.¹⁴ En cambio, el "Derecho Legislativo" podría ser adjudicado a una porción, muy importante por cierto, del Derecho Parlamentario. Como se puede apreciar, el Derecho Parlamentario tiene una vertiente orgánica y otra funcional, con imbricaciones naturales.

II. Fuentes del Derecho Parlamentario

Eduardo García Máynez proporciona tres acepciones de *fuerza del derecho*: fuente formal, fuente real y fuente histórica. La primera fuente es el proceso de creación de las normas jurídicas, caracterizadas en la legislación, la costumbre y la jurisprudencia; la segunda se constituye por los factores y elementos determinantes del contenido de tales normas, y la tercera viene a ser el documento que encierra el texto de una ley o conjunto de leyes.¹⁵

¹³Cfr. WHEARE, Kenneth C., *Legislaturas*, México, Cámara de Diputados (LI legislatura del Congreso de la Unión), 1981, pp. 15 a 17.

¹⁴BERLÍN VALENZUELA coincide con lo expuesto por el maestro MARTÍNEZ BÁEZ, *vid.*, *op. cit. supra* nota 8, pp. 47 a 49.

¹⁵GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1981, pp. 51 y 52. Para el conocimiento de las fuentes del derecho público, cfr. CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 35 a 64, y OTTO, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Madrid, Ed. Ariel, 1991, pp. 69 a 101.

¹¹OCHOA CAMPOS, Moisés, "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano" en OCHOA-CAMPOS, Moisés (director), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados (XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión), 1973, p. 69.

¹²MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *op. cit. supra* nota 4, p. 29.

Para efectos de este trabajo, resulta importante profundizar en las fuentes formales del Derecho Parlamentario, es decir, precisar cuáles son los medios creadores de las normas reguladoras de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Santiago Oñate Laborde proporciona una tipología jerarquizada de las fuentes del Derecho Parlamentario, elaborada a partir de la estructura jerárquica característica de un orden jurídico. Este autor considera como fuentes formales del Derecho Parlamentario a:

1. Las normas constitucionales;
2. Las normas legales o reglamentarias;
3. Las resoluciones relativas al régimen interior que cada Cámara adopta en un momento determinado;
4. La costumbre o práctica parlamentaria.¹⁶

Con excepción de los sistemas de constitución no escrita (Gran Bretaña y Nueva Zelanda), las leyes fundamentales prevén capítulos dedicados a la integración y competencia del Poder Legislativo, con una extensión mayor o menor. El marco constitucional proporciona seguridad en atención a la característica propia de las leyes fundamentales en un sistema jurídico: supremacía. En el sistema jurídico mexicano, el capítulo II del título tercero de la Constitución Federal regula la composición y el ámbito competencial del Poder Legislativo de la Unión, con lo cual queda establecido el marco de actuación de un órgano estatal, que define los límites del Derecho Parlamentario mexicano.

En un segundo nivel, Oñate ubica a las normas legales o reglamentarias, sin ahondar en el empleo de la disyunción. Probablemente se debe a la polémica, en la doctrina continental europea, sobre la naturaleza jurídica del "Reglamento Parlamentario".

A este respecto, la profesora española Coro Cillán García de Iturrospe explica las teorías italiana, fran-



cesa, alemana y española emitidas respecto a dicha naturaleza jurídica.¹⁷ La variedad de opiniones sorprende por la cantidad de diferencias doctrinales, no sólo por cuestiones de nacionalidad, sino aun dentro de un mismo cuerpo doctrinal.

En un repaso, se pueden obtener las siguientes observaciones: en la doctrina italiana se considera que el reglamento parlamentario es un conjunto de normas internas (Biscaretti di Ruffia); un haz de dispo-

¹⁶ OÑATE LABORDE, Santiago, "Fuentes e interpretación del derecho parlamentario" en *op. cit. supra* nota 2, pp. 53 a 64.

¹⁷ GARCÍA DE ITURROSPE, Cfr. Coro Cillán, "Teoría General sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios" en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, número 2, primera época, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, mayo-agosto de 1991, p. 139 a 176 (publicado originalmente en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984, pp. 355 a 400).

siciones directamente ejecutivas de las normas constitucionales y expresión de la autonomía propia de la Cámara (Mortati); un conjunto de reglas interiores (Prieto Virga) o de normas autónomas de las cámaras (Martines); reglas de diversa naturaleza: interna, general y convencional (Santi Romano), y como delegación constitucional (Raneletti, Mohroff y Sofia).¹⁸

En la doctrina francesa la tendencia es equiparar a los reglamentos parlamentarios con las leyes: Maurice Hauriou estimó que esas reglamentaciones no eran leyes, sino acuerdos parlamentarios; Carré de Malberg las denominó como un estatuto interno de las cámaras; Duguit reputa a los reglamentos como resoluciones camerales, lo cual es retomado por Duverger; Prélot distingue un aspecto material (determinación de la organización interna y fijación de reglas del procedimiento parlamentario) de otro formal (moción votada por una Cámara), propuesta impugnada por el belga Pierre Vigny por considerar que no son leyes en el aspecto formal por carecer de generalidad de aplicación a todos los ciudadanos y en el aspecto material por ser aprobadas por una sola Cámara.¹⁹

La doctrina alemana es mucho más compleja: el reglamento es un estatuto autónomo (Laband), considerada como la posición dominante; además, Jellinek estimó que dicho reglamento era una ordenanza jurídica (*Rechtsverordnung*) que complementa las normas de la Constitución y de las leyes, al que le falta generalmente carácter jurídico; y otras concepciones como conjunto de resoluciones no jurídicas del Parlamento (Hastchek), facultad del Poder Legislativo (von Martitz), convenio establecedor de Derecho (H. F. Schmid), producto jurídico *sui generis* (G. A. Walz, K. Haagen, Kühnenmann).²⁰

La doctrina española es más escueta: Nicolás Pérez Serrano considera que el Reglamento Parlamentario es una ley en sentido material, sin poder ser tenido como ley formal, puesto que el Reglamento no lo aprueban ambas cámaras, sino cada una, con la complicación de que el término Reglamento está íntimamente vinculado con el Derecho Administrativo; Maravall considera que el Reglamento debe adoptar la forma de una ley; Manuel Fraga Iribarne estima al Reglamento como un acuerdo, y Xifra Heras lo califica simplemente de acto normativo por sus alcances generales y su naturaleza objetiva.²¹

Como se habrá apreciado, la disputa doctrinal nos explica de alguna manera que, independientemente de la definición sobre la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, es común en los sistemas continentales europeos la utilización de este tipo de regulaciones jurídicas en sistemas bicamerales, al dejarse a cada Cámara su propia normación interna, sin que exista un esfuerzo conjunto por dichos cuerpos colectivos para emitir un único ordenamiento. Además, sorprenden algunas concepciones que niegan carácter jurídico o extensión genérica a los reglamentos parlamentarios.

Resulta notoria también la importancia de los reglamentos, puesto que la ley no aparece como fuente del Derecho Parlamentario, porque se estima que las asambleas son autónomas para darse su normatividad de manera "soberana", entendida esa facultad como un derecho nato, el privilegio parlamentario por antonomasia, en palabras de Pérez Serrano.

En México, esta situación es completamente diferente, pues, a pesar de la terminología, durante mucho tiempo se utilizó la palabra Reglamento para designar lo que verdaderamente era una ley orgánica, en tanto era expedida por el Congreso General y no por alguna de sus cámaras, excluyendo los casos unicamerales: el Congreso de la Unión en la Constitución de 1857 hasta la reinstauración de la Cámara de Senadores en 1874, y en las legislaturas de los Estados de la Unión, en los periodos de las constituciones federales (1824, 1857 y 1917). Las precisiones corresponden al siguiente capítulo, lo mismo por lo que toca a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Para concluir este tipo de fuente, debe decirse que las normas legales y reglamentarias del Derecho Parlamentario no sólo regulan la conducta de los legisladores, sino también de individuos que no tengan esa investidura, pues, por ejemplo, existen normas dirigidas a los asistentes a las sesiones plenarios y que se consideran ubicados en las gradas ajenas a los sitios de los miembros del parlamento, lo que a veces son galerías del recinto parlamentario.

En cuanto a las resoluciones relativas al régimen interior que cada Cámara adopta en un momento determinado, este tipo de resoluciones implica un descenso en la escala jerárquica, pues pueden resultar de la aplicación de la norma constitucional, legal o reglamentaria, o de un acuerdo entre las fuerzas políticas integradas en el seno de la asamblea; en este último supuesto, puede ser que dicho acuerdo no tenga un fundamento en esa normatividad superior, la cual se significaría como su límite, esto es, el acuerdo no debe rebasarlo, ni estar sobre de esas normas. En caso de tratarse de un acuerdo

¹⁸ *Idid.*, pp. 152 a 156.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 156 a 158.

²⁰ *Ibid.*, pp. 158 a 167.

²¹ *Idid.*, pp. 167 a 176.

parlamentario, sus efectos jurídicos pueden ser momentáneos o duraderos (casi siempre en el periodo que dura la elección de los parlamentarios) y, además, de naturaleza general o particular.

Para finalizar este apartado, la costumbre o práctica parlamentaria tiene, como la teoría del derecho ha establecido, los elementos comunes que convierten a ciertas conductas sociales en normas jurídicas: la *inveterata consuetudo* y la *opinio iuris*, la repetición constante e ininterrumpida de conductas y el reconocimiento de otorgarle efectos jurídicos a esa repetición. Tal vez ese derecho consuetudinario es parte de la tradición de los parlamentos, especialmente la originada en Gran Bretaña: desde la conservación de la forma oblonga del recinto de la Cámara de los Comunes, la elección del *Speaker* o el ritual de la apertura de las sesiones del Parlamento inglés por parte del soberano.

En el sistema mexicano, la costumbre no es tan común pero sí puede considerarse como una fuente del derecho siempre que la ley le reconozca este carácter. Pero en el caso del Derecho Parlamentario, la práctica política rebasaba el marco jurídico, como es, por ejemplo, con la designación del presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, que invariablemente recae en el líder del partido mayoritario o que una de las contestaciones al informe del presidente de la República corresponda a dicho líder durante la legislatura correspondiente.

Hasta hace poco, también fue una costumbre que dicho diputado-líder automáticamente ocupase la presidencia de la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Igual sucedía en el Senado de la República.

III. La regulación interior de los poderes legislativos en los derechos comparado y mexicano

A continuación serán brevemente expuestas las normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de los órganos legislativos en otros países que, de alguna manera, ejercen influencia en otras latitudes en el momento de establecerlos, así como la evolución del Derecho Parlamentario en el sistema constitucional mexicano.

A. El Derecho Comparado

1. *Gran Bretaña*. En el sistema constitucional británico prevalece el principio de supremacía del Parlamento (la Cámara de los Comunes, el corazón del

régimen parlamentario, y la Cámara de los Loes), con respecto a la Corona y los Tribunales, configurado por una constitución flexible y sin que esté expresada en un documento formal y solemne. La Constitución británica nunca ha sido acordada formalmente, caracterizada por una complicada reunión de leyes, decisiones judiciales, costumbres, tradiciones y convenciones.²² Se puede decir que junto con la Carta Magna de 1215, basamento de la libertad inglesa, la Constitución de Gran Bretaña básicamente se conforma con los siguientes documentos: las Provisiones de Oxford de 1258, la Petición de Derechos de 1628, la Ley de Habeas Corpus de 1679, la Declaración de Derechos de 1689, así como las Leyes Electorales de 1832, 1867, 1872, 1884, 1885, 1918, 1928 y 1985.²³ Por lo que toca al Derecho Parlamentario británico, existe una Ley del Parlamento de 1911, la cual, en realidad, es una limitación legal a la actuación de la Cámara de los Loes en materia de leyes de carácter financiero (*money bill*), respecto a pasar por alto las omisiones de esta Cámara en cuanto a aprobar dichos proyectos legislativos. Debe tenerse presente la supremacía del Parlamento; sin embargo, existen como fuentes formales del Derecho Parlamentario como el reglamento elaborado por la Cámara de los Comunes, conocido como *standing orders*. Además, existen las llamadas *sessional orders*, que son las reglas establecidas para la duración de una sesión. El procedimiento parlamentario se regula principalmente por la costumbre antigua o las prácticas establecidas en los tiempos modernos.²⁴

2. *Estados Unidos*. En el sistema constitucional estadounidense se presenta una estructura de división de poderes rígida, diferenciada de la concebida en el esquema británico denominada como flexible, por la simbiosis entre el Gobierno de Gabinete y la Cámara de los Comunes, lo cual no ocurre en los Estados Unidos. En el sistema constitucional estadounidense, hay una distinción tajante entre el Poder Legislativo (Congreso Federal bicameral:

²²De la extensa bibliografía sobre el sistema constitucional británico es posible encontrar las notas básicas en HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 413 a 474; NOBLET, Albert, *La Democracia Inglesa*, México, Ediciones Castilla, 1944; ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, UAM-Guernika, 1988.

²³FIGUEROA, Luis Mauricio, *La Constitución Inglesa*, México, Editorial Jus, 1991, p. 38.

²⁴GARCÍA DE ITURROSPE, Coro Cillán, "Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios", *op. cit. supra* nota 17, pp. 144 a 147.

Cámara de Representantes y Senado) y el Poder Ejecutivo unipersonal, depositado en el presidente de los Estados Unidos.²⁵ Por lo que toca a la regulación interior del Poder Legislativo Federal estadounidense, existe una *Legislative Reorganization Act*, expedida en 1947, cuya finalidad esencial fue detener el crecimiento de las comisiones legislativas y de investigación, así como definir su ámbito de actuación, especialmente en el control ejercido sobre las agencias del Poder Ejecutivo.²⁶

3. *Francia*. La Constitución de la Quinta República francesa, en su artículo 61, establece una ruptura en la tradición de "soberanía" de las asambleas legislativas de autoregularse, pues las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las asambleas parlamentarias, previo a su entrada en vigor, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, para verificar su concordancia con la constitución. Esta es una limitación a una tendencia universalmente reconocida, consistente en la extralimitación de la Asamblea Nacional de autorregularse sin que otro poder pueda intervenir en ese procedimiento. Después de ser aprobada la Constitución de 1958, fueron expedidos dos reglamentos (ordenanzas) reguladores del funcionamiento de la Asamblea Nacional y el Senado.²⁷

4. *Alemania*. El Parlamento Federal alemán (*Bundestag*) está regulado por los artículos 38 a 48 de la Constitución de Bonn de 1949. La organización de las comisiones parlamentarias de asuntos exteriores, de defensa y de peticiones tiene rango constitucional (artículos 45a, 45b y 45c), así como las prerrogativas de los diputados (artículos 46, 47 y 48). El Reglamento del Parlamento Federal alemán es de fecha 2 de julio de 1980.²⁸

5. *España*. El Poder Legislativo español en la Constitución democrática de 1978 está radicado en las cortes, compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El fundamento de los reglamentos parlamentarios hispanos se encuentra en los

artículos 67.3 y 79.1. El reglamento del Congreso de los Diputados está fechado el 10 de febrero de 1982. Como quedó explicado en la parte relativa a la controversia de la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario, estos ordenamientos son considerados leyes en un sentido material.

B. El Derecho mexicano

Suscintamente se puede decir que cada intento constitucional formulado en México, tuvo su inmediata respuesta por regular las cámaras legislativas, sea en los modelos federalistas y centralistas, liberales y conservadores. En este apartado se analizará previamente el Poder Legislativo a nivel nacional, después será objeto de estudio la situación de las "legislaturas locales" al amparo de la Constitución Federal de 1917 y la regulación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

1. *La normatividad interna del Poder Legislativo a nivel nacional-federal*. En un repaso histórico del Derecho Parlamentario mexicano, han existido, antes de la Constitución Federal de 1917, once documentos normativos de las actividades de los poderes legislativos nacionales o federales. La tendencia predominante fue establecer "Reglamentos" y como expresión minoritaria aparece la "Ley" para la regulación interior del Poder Legislativo.²⁹

El Reglamento del Congreso Soberano -de 13 de septiembre de 1813- no sólo regulaba al órgano legislativo, sino comprendía a los otros poderes. Bajo el amparo de la restauración de la Ley Fundamental gaditana, fue emitido el Reglamento de 13 de septiembre de 1821 para el gobierno interior de las cortes de la Monarquía española, el cual se convirtió en un precedente de gran influencia en la elaboración de los reglamentos parlamentarios mexicanos, lo cual explica la presencia de este tipo de ordenamientos y no de leyes. Las siguientes disposiciones fueron expedidas a lo largo del siglo pasado: el Reglamento de 2 de noviembre de 1822, para regular las actividades del primer Congreso Constituyente, sustituido por el Reglamento de 25 de abril de 1823. Después de ser expedida el Acta Constitutiva de 1823, surgió el Reglamento de 23 de diciembre de 1824 (adicionado en 1828 y reformado en 1834). En las proximidades a la sustitución del modelo federalista por otro centralista en la llamada Constitución de las Siete Leyes, aparecieron dos

²⁵HAURIU, André, *op. cit. supra* nota 22, pp. 475 a 558.

²⁶GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, pp. 401 a 403.

²⁷HAURIU, André, *op. cit. supra* nota 22, pp. 664 a 666 y GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit. supra* nota 26, pp. 504. El texto del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia aparece publicado en *Revista mexicana de estudios parlamentarios*, número 3, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, septiembre-diciembre de 1991, pp. 295 a 382.

²⁸El texto íntegro de las disposiciones constitucionales citadas y del Reglamento del *Bundestag* se encuentra en *Revista mexicana de estudios parlamentarios*, número 2, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, mayo-agosto de 1991, pp. 303 a 361.

²⁹Para esta parte se acudió a la magnífica exposición histórica de la normatividad del Poder legislativo de OCHOA CAMPOS, Moisés, en "Fuentes Históricas del Derecho Legislativo Mexicano. Segunda parte: Fuentes reglamentarias" en *op. cit. supra* nota 11, pp. 41 a 55.

leyes orgánicas del Poder Legislativo en 1835: de 9 y de 22 de septiembre. Aún bajo la tónica centralista, el 29 de octubre de 1840 fue emitido un Reglamento dedicado al Gran Jurado de responsabilidades de los funcionarios públicos y el 30 de marzo de 1844 apareció otro destinado a las diputaciones permanentes.

En la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 apareció la facultad del Congreso de la Unión para formar su reglamento interior, en la fracción XXVIII del artículo 72. Debe tenerse en cuenta que el texto original de esta ley fundamental preveía un Poder Legislativo federal de índole unicameral: cuando se dio el cambio constitucional de 13 de noviembre de 1874, por el cual fue reinstalado el Senado, la mecánica reformatoria fue adicionar tres incisos en la parte final del artículo 72: en el inciso A fueron detalladas las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en el inciso B aparecieron las facultades senatoriales, y el inciso C fue el espacio dedicado a las atribuciones comunes de las cámaras sin la intervención de la otra. En este último caso, aparecieron las facultades de que cada Cámara nombraría a los empleados de su secretaría y emitiría el Reglamento Interior de la misma, en la fracción III.

Bajo este esquema constitucional, apareció el Reglamento de 4 de diciembre de 1857, en la primera etapa, la unicameral y, en la segunda etapa, la bicameral, fue expedido el Reglamento de 20 de diciembre de 1897. En este régimen constitucional no fueron expedidos los correspondientes reglamentos de las Cámaras por parte de éstas, en los términos de la fracción III del apartado C del artículo 72,³⁰ facultad que se repitió en la fracción III del Artículo 77 de la Constitución de 1917, sin modificación alguna hasta la fecha.

Por lo que toca a la facultad congresional de emitir el Reglamento Interior del Poder Legislativo de la Unión, se repitió textualmente en la Constitución de 1917, en la fracción XXIII del artículo 73, y el

20 de marzo de 1934 fue expedido un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. El constitucionalista Manuel Herrera y Lasso siempre consideró, sin tomar en cuenta las influencias franco-hispanas, que no se podría tratar de un Reglamento, sino propiamente de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, pues la Constitución era fuente y pila de un pecado bautismal: "*Lo que la Constitución denomina torpemente Reglamento Interior es la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que regula la estructura y funcionamiento del Congreso*".³¹

En la Reforma Política de 1977 fue reconocida la observación formulada por Herrera y Lasso, en el sentido de que jerárquicamente el Reglamento "*realmente constituye un ordenamiento con características de ley orgánica*". Por ello, el presidente José López Portillo propuso una reforma al artículo 70 constitucional, por la que se establecía la facultad del Congreso de la Unión para expedir su propia Ley Orgánica, con limitaciones expresas: el Ejecutivo de la Unión no puede vetar dicha ley y no necesita de la promulgación presidencial,³² misma que fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1977. En consecuencia, con la reforma constitucional, vino la Ley Orgánica del Congreso General, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de mayo de 1979, en cuyo artículo segundo transitorio se prevé que mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de dicha ley y el Reglamento Interior y de Debates, seguirá siendo vigente el Reglamento de 1934, mismo que rige a la fecha (1994).

En la Ley Orgánica vigente se prevé la atribución de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, bajo la autoridad de su presidente, de aplicar con imparcialidad las disposiciones de dicho ordenamiento, los reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara (artículo 33) y, en el caso del Senado, el presidente de la Mesa Directiva tiene las atribuciones que deriven de esa ley, del Reglamento Interior y de Debates, y de las disposiciones o acuerdos que emita la Cámara de Senadores (inciso k del artículo 83). Como se aprecia, son reconocidas otras fuentes del Derecho Parlamentario mexicano: los acuerdos parlamentarios.

Además, en el ámbito parlamentario federal, aparecen otras disposiciones legales que regulan el fun-

³⁰ A este respecto algunos juristas confunden esta facultad reglamentaria con la correspondiente al Congreso de la Unión, tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917 (en su artículo 77). Cfr. CASANOVA ALVAREZ, Francisco, "Facultades de cada una de las cámaras sin intervención de la otra" en *op. cit. supra* nota 11, pp. 318 a 320; y MADRAZO, Jorge, "Comentario al artículo 77" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1986.

³¹ HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 139.

³² *Reforma Política. Reformas a la Constitución*. Tomo III, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 16.

cionamiento congresional: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que hace a los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia penal que realizan las cámaras; las leyes de la Contaduría Mayor de Hacienda y del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en cuanto a las atribuciones de la Cámara de Diputados en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos y de la Cuenta Pública respectivos de la Federación y del Distrito Federal, y la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, que regula la facultad exclusiva del Senado en materia de desaparición de poderes en los estados.

Sin embargo, prevalece una discrepancia entre las fuentes del Derecho Parlamentario a nivel federal: hay una notoria falta de sincronismo entre la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento para el Gobierno Interior, lo cual provoca la aparición frecuente de acuerdos parlamentarios. Por lo cual debería promoverse una reforma integral que armonizara al Derecho Parlamentario mexicano.

2. *La normatividad interna del Poder Legislativo a nivel estatal.* En el ámbito de los estados, prevalece la pugna entre los reglamentos interiores y las leyes orgánicas. En un recuento somero, y con la muestra de trece entidades federativas, actualmente se pueden contar como sistemas constitucionales donde prevalece el Reglamento Interior: Coahuila, Chiapas, Colima, Guanajuato y Guerrero; en cambio, asumen la Ley Orgánica congresional: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo y Jalisco.³³ Se puede apreciar que no existe uniformidad en cuanto a la normatividad congresional de los Estados.

3. *El caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.* Dicho cuerpo colectivo y representativo, hasta hace poco, no podía considerarse propiamente como un órgano legislativo, pues de ninguna manera expedía leyes. Sin embargo, tiene facultades materialmente legislativas, consistentes, en primer lugar, en la expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal, en un conjunto excesivo pero taxativo de materias previsto en el inciso A de la base tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, y, en segundo lugar, posee

la facultad de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal. Por la reforma constitucional de octubre de 1993, estas facultades legislativas, en un sentido material, continúan vigentes hasta el último día de noviembre de 1994.

La Asamblea funcionaba como un órgano legislativo, aun con estas limitaciones.

Por la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, se establece un nuevo régimen constitucional para el Distrito Federal que alcanza a la Asamblea de Representantes. Ahora, en el artículo 122 constitucional ya no aparece la intervención de los poderes federales en los estados (la cual pasó al primer párrafo del artículo 119 de la Ley Fundamental), sino una excesiva regulación concerniente al Distrito Federal.³⁴

De acuerdo a la fracción I de esta última disposición constitucional, el Congreso de la Unión expedirá el llamado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Dicho estatuto vendrá a ser un ordenamiento complejo, pues abarcará la distribución competencial entre él, los poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito, las bases para la organización y facultades de los órganos locales del gobierno del Distrito, de los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito, y de participación política de la ciudadanía a través de los consejos de las demarcaciones territoriales en que se dividirá al territorio del Distrito Federal. Como se nota, en el caso de la Asamblea y su naciente "Derecho Parlamentario", en este estatuto se encontrarán sentadas las "bases", a partir de las cuales, y de la necesaria observancia de las disposiciones constitucionales aplicables al caso, se expedirá su legislación secundaria.

En la fracción IV del nuevo artículo 122 se establecen las facultades de la Asamblea del Distrito Federal, consagrándose su calidad de legisladora, aunque de manera limitada, pues está prevista una distribución de materias entre la Asamblea y el Congreso de la Unión, como se nota en la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional y en el inciso f) de la fracción IV del artículo 122 de la Ley Suprema. La facultad reglamentaria aparece restituida al presidente de la República por lo que hace a las leyes

³³Cfr. los tomos correspondientes a dichas entidades federativas en ARTEAGA NAVA, Elisur (coord.), *Legislación Pública Estatal*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social-Escuela Libre del Derecho, 1987.

³⁴Esta reforma constitucional implicó la segunda modificación a la denominación de un título de la Constitución Federal, en este caso el Quinto, que ahora es "*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*".

que expida el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal, y por lo que hace a las leyes expedidas por la Asamblea, serán reglamentadas por el jefe del Distrito Federal como lo dispone el inciso g) del citado artículo 122 constitucional.

En el inciso a) de la fracción IV del artículo 122 constitucional está contenida la facultad de la Asamblea del Distrito Federal para expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al jefe del Distrito Federal y al presidente de la República para su publicación. Además de que en el inciso g) de dicha fracción se prevé la creación de su propia Contaduría Mayor y su regulación a través de una ley expedida por la Asamblea.

El incipiente "Derecho Parlamentario" de la Asamblea distritense, además de lo dispuesto por estas disposiciones constitucionales y en tanto es expedido el Estatuto de Gobierno, se integra con la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de febrero de 1988, y con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedida por la propia Asamblea y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de julio de 1989. Estas disposiciones reguladoras de la Asamblea continúan vigentes conforme al artículo décimo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales de octubre de 1993, hasta en tanto se expidan las nuevas normas en esta materia. Una vez que la Asamblea asuma su nuevo papel constitucional deberá adecuar su derecho parlamentario, pues, por su composición unicameral, resultará innecesario el Reglamento, ya que bastará con que su ley recoja las disposiciones que actualmente están en esa disposición inferior y evitar una complicación normativa, que podría generar inercias en las labores de dicho órgano de indudable naturaleza parlamentaria.

Como se aprecia, el régimen de la Asamblea se somete todavía a la jerarquía normativa simple de Constitución-Ley-Reglamento, mismo que será sustituido por el de Constitución-Estatuto de Gobierno-Ley Orgánica.

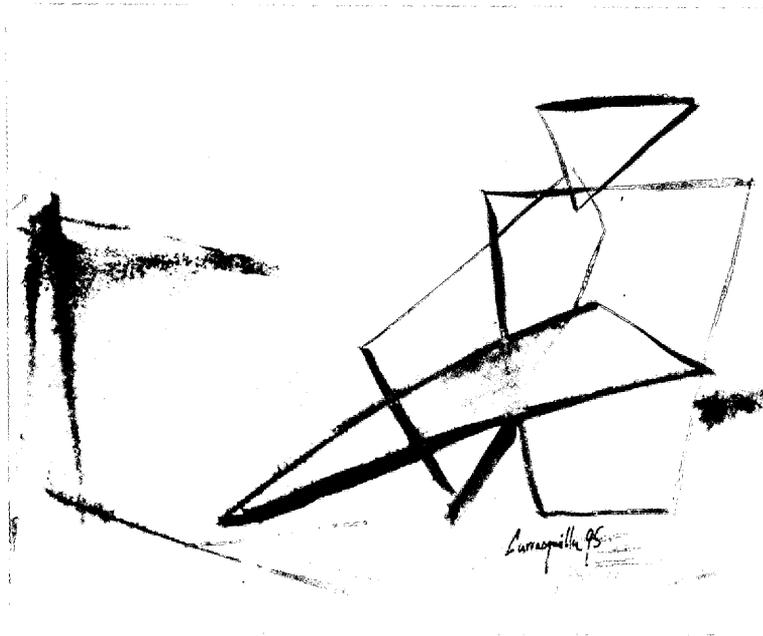
IV. Conclusiones

De la exposición somera sobre la necesidad de regular la actuación del Poder Legislativo se extraen las siguientes conclusiones:

- a] El Derecho Legislativo es la rama autónoma del Derecho Público, que abarca las normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de las asambleas representativas deliberantes y legislativas, además de regir sus relaciones institucionales con otros órganos estatales y con los particulares, siempre en un ámbito político que caracterice la presencia de un Estado de Derecho.
- b] El objeto del Derecho Parlamentario consiste en determinar con precisión los límites de la actuación de las asambleas integrantes del Poder Legislativo, pues éste, en tanto órgano estatal, sólo puede actuar dentro de un régimen de atribuciones expresas.
- c] El Derecho Parlamentario es una denominación más apropiada que la de Derecho Legislativo, pues esta última tiene connotaciones más limitadas, referidas al régimen de elaboración de leyes o normas jurídicas generales, mientras que el primer vocablo se dirige precisamente a un aspecto organizacional.
- d] Las fuentes formales del Derecho Parlamentario son, en orden jerárquico, las normas constitucionales, las normas legales, las normas reglamentarias, las resoluciones generales relativas al régimen interior que cada Cámara adopta de manera momentánea, y la costumbre o práctica parlamentaria.
- e] La fuente parlamentaria más aplicada y estudiada ha sido el Reglamento Parlamentario.
- f] En la evolución constitucional federal mexicana han prevalecido la Constitución y el Reglamento Parlamentario como expresiones de la fuente legislativa del Derecho Parlamentario, aunque existe la tendencia creciente de sustituir a los reglamentos por leyes orgánicas, pues éstas sentarían las bases que regularían la actuación de las cámaras en tanto Congreso de la Unión, y debería dejarse a las Cámaras emitir sus propios reglamentos interiores para regular su vida parlamentaria y administrativa internas y la de sus órganos y comisiones interiores.
- g] En el caso federal, se presenta una discrepancia entre las fuentes del Derecho Parlamentario, pues existe una falta de correlación entre la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento para el Gobierno Interior, lo cual provoca la aparición frecuente de acuerdos parlamentarios, adecuados para el momento político -en sí mismo fugaz- pero insuficientes para proveer seguridad y certeza jurídicas para los actores políticos. Por esto, debería promoverse una reforma

integral que armonice al Derecho Parlamentario Federal mexicano, así como auspiciar en el ámbito local la sustitución de los reglamentos parlamentarios por leyes orgánicas de los congresos de los estados.

- h) La reciente reforma constitucional, relativa del Distrito Federal, busca revitalizar la función de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al dotarla de facultades formalmente legislativas, y ya no sólo en un aspecto material; ello repercute en su regulación orgánica, misma que cambia pues ahora la Asamblea está facultada para expedir su propia Ley Orgánica, que tendrá que someterse a la Constitución Federal y a las bases que estarán contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



enero 18, 1995