

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA, LEON
UNAN – LEON

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO



Tesis para optar al título de Magister en Derecho Parlamentario
DERECHO PARLAMENTARIO EN NICARAGUA, PRINCIPIOS, ORIGEN Y EVOLUCION

AUTOR:

Edwin Illescas Altamirano

TUTOR:

Omar A. García Palacios

León, Nicaragua, Mayo 2013

“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

Dedicatoria

A Dios y a la Virgen Santísima por iluminarme y bendecirme en cada día de mi vida para recibir la formación profesional y el conocimiento que se me ha otorgado con las bendiciones del saber.

A don Ramón Altamirano y doña Susana López de Altamirano, mis abuelos, q.e.p.d; a doña Rosario Altamirano López, mi madre, a mi esposa Mayling Obregón Irigoyen por su comprensión, paciencia y tolerancia en todos y cada uno de los días que la desatendí para hacer posible mi formación, por sus consejos, comentarios y opiniones, así como a mis hijas; a la memoria del Comandante Carlos Núñez Téllez precursor del proceso de profesionalización de los asesores jurídicos de la Asamblea Nacional, así como a las actuales autoridades por invertir en mi formación.

Infinito agradecimiento a mi tutor, el Dr. Omar A. García Palacio, al Ingeniero Piero A. Ibarra por su apoyo, así como a los demás catedráticos que la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua – León dispuso para mi formación durante esta maestría en Derecho Parlamentario, quienes con su conocimientos y capacidad de enseñar me han ayudado desinteresadamente; por la atención incondicional y la delicadeza durante todo este esfuerzo, a quienes con sus opiniones y comentarios me dieron aliento con certera lucidez, a mis compañeros de clase que durante el tiempo de estudio compartimos alegrías y preocupaciones y que en ningún momento perdido la esperanza de concluir.

Agradezco a quienes me permitieron el acceso a sus bibliotecas privadas para poder obtener información documental y poder realizar esta tesis y todos los que me acompañaron durante el proceso de estudio dándome aliento.

Índice	Página
1.- Introducción	1
2.- Capítulo I	7
2.1 Elementos histórico-filosóficos del Derecho Parlamentario	7
2.1.1 Antecedentes del Derecho Parlamentario	7
2.1.2 Época Antigua	8
2.1.3 Senado Romano	9
2.1.4 Parlamento Medieval	16
2.1.5 Antecedentes del Derecho Parlamentario nicaragüense	24
2.2 Concepto de Derecho Parlamentario	26
2.3 Fuentes del Derecho Parlamentario	31
2.3.1 Fuentes tradicionales del Derecho	31
2.3.2) Fuentes de dimensión normativa	35
a) La Constitución	35
b) La Legislación Ordinaria	37
c) Legislación de las entidades federativas	39
d) Reglamentos parlamentarios	40
2.3.3) Acuerdos de los Órganos Rectores del Parlamento y los Partidos Políticos	46
2.3.4) Fuentes de dimensión sociológica	47
a) Usos, prácticas y precedentes	48
b) Jurisprudencia parlamentaria	49
c) Costumbres y convenciones parlamentarias	49
d) Acuerdos de grupos parlamentarios	50
2.3.5) Fuentes de dimensión axiológica	51
2.4 Fundamentos teóricos del parlamentarismo	51
2.4.1) Elementos teóricos	61
2.4.2) Democracia y representación	73
2.4.3) El parlamento en la organización política	75
2.4.4) Parlamento y presidencialismo	78
2.5 Normatividad del parlamento	83
2.5.1) Naturaleza jurídica de las normas parlamentarias	85
2.5.2) Acto Parlamentario	93
 Capitulo II	 104
3.1 Evolución y desarrollo del Derecho Parlamentario en Nicaragua	104
3.1.1) Constitución Política de Nicaragua desde 1838 - 1974	108
3.1.2) Constitución Política de 1838	109

3.1.3) Constitución Política de 1858	111
3.1.4) Constitución Política de 1893	112
3.1.5) Constitución Política de 1905	114
3.1.6) Constitución Política de Nicaragua de 1911	115
3.1.7) Constitución Política de Nicaragua de 1939	117
3.1.8) Constitución Política de Nicaragua de 1948	120
3.1.9) Constitución Política de Nicaragua de 1950	122
a) Reforma de 1954 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950	127
b) Reforma de 1962 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950	128
c) Reforma de 1966 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950	130
d) Decreto N° 1914, 31 de Agosto de 1971, Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente	132
3.1.10) Constitución Política del 14 de Marzo de 1974	136
a) Principios Sustantivos	136
1.- Representación	136
b) Principios adjetivos	139
1. Orden y convocatoria	139
2. Sesiones y Quórum	143
3.2 Estatuto Fundamental del 20 de Julio de 1979, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 1 del 22 de Agosto de 1979	148
3.2.1) Decreto N° 1, Reglamento del Consejo de Estado publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980	151
Estatuto General y Reglamento Interno y sus reformas	152
a) Debate	158
b) Votación y mayoría	159
c) Resoluciones de la Asamblea Nacional	166
Capitulo III	168
4.1 Principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense	168
4.1.1 Principios del Derecho Parlamentario	168
a) Principio de representación	172
b) Principio de libertad	173
c) Principio de información	173
d) Principio de igualdad	173
4.1.2 Principios Sustantivos	174

a) Principio de representación	174
b) Principio de libertad	182
c) Principio de información	188
d) Principio de igualdad	196
4.1.3 Principios adjetivos	200
a) Principio de orden	203
b) Principio de resolución mayoritaria	208
c) Resoluciones de la Asamblea Nacional	209
d) Quórum	211
e) Debate	214
f) Votación y mayorías	218
4.2 Principios incorporados en el Ordenamiento Jurídico Nicaragüense	222
4.2.1) Principios sustantivos constitucionalizados	223
a) Representación	223
b) Libertad	226
c) Información	231
d) Igualdad	244
4.2.2) Principios adjetivos incorporados a la Constitución Política	245
a) Resoluciones de la Asamblea Nacional	245
b) Quórum	245
c) Debate	247
d) Orden	249
e) Votación y mayorías	250
4.3 Procedimientos Legislativos	254
a) Ordinarios	254
b) Especiales	254
c) Extraordinarios o de Urgencia	255
Conclusiones	257
Bibliografía	260

Introducción

El derecho parlamentario en Nicaragua ha evolucionado lentamente como consecuencia del desarrollo histórico y político de la sociedad nicaragüense, lo cual a su vez es consecuencia del proceso de modernización del Estado de Nicaragua y el desarrollo de sus instituciones jurídicas, políticas y la sociedad en general, siendo uno de sus referentes principales el Derecho Constitucional que le ha permitido obtener un cierto nivel de madurez al Poder Legislativo nicaragüense. Habitualmente se escucha en la calle y aulas de clases universitaria criterios y opiniones adversas en contra del Poder Legislativo y la clase política, otras se leen en los medios de comunicación social escritos de circulación nacional o de espectro reducido, sin embargo, por lo general casi todas son coincidentes, descalificar a la clase política, en consecuencia poner en entredicho la nobleza de las ciencias políticas y el arte de la política.

Por su naturaleza el parlamento es el foro político por excelencia, se debate, se acuerda, se negocia y se pacta, al final esto es converger a un foro para hablar y ponerse de acuerdo entre las diferentes fuerzas parlamentarias, aun aquellas que carecen de representación parlamentaria, estas son actividades propias del derecho parlamentario, más sin embargo son vistas y tratadas como de forma peyorativa y/o descalificativa, sea por el poco desarrollo cultural y político para solventar los asuntos políticos vía negociación, algunos sectores desean ver a este país sumergido en guerras recurrentes como modo de solución de conflictos, pobreza cultural y política, así como el desconocimiento de estos sectores de la sociedad nicaragüense.

En sentido general, se debe tener presente que los estados democráticos van desarrollando una cultura y capacidad institucional para resolver sus

conflictos internos desde el parlamento que permitan transmitir a la sociedad seguridad y certeza de que los actores políticos en quienes depositaron la soberanía fueron escogidos por sus cualidades políticas y de negociación y no como una selección pura y simple.

Ahora bien, al carecer de un estudio lógico de los principios del derecho parlamentario en Nicaragua y su incidencia en el desarrollo del Estado y el proceso de modernización del parlamento nicaragüense y teniendo en cuenta que desde la independencia nacional, Septiembre de 1821, se han presentado una serie de transformaciones en el ordenamiento jurídico nacional, en especial el derecho constitucional, que han permitido un desarrollo evolutivo del Poder Legislativo, se justifica realizar un estudio doctrinario referente al origen y evolución del Derecho Parlamentario Nicaragüense y sus Principios, en cuanto a origen, evolución y desarrollo de estos para contribuir al desarrollo de la Asamblea Nacional y el desempeño de sus facultades constitucionales.

La importancia de realizar esta investigación está determinado por la incidencia que ha tenido el proceso de modernización del Estado desde su independencia hasta nuestros días, el tema en cuestión: Derecho Parlamentario en Nicaragua, Principios, Origen y Evolución, desarrollando el tema relativo a los principios del Derecho Parlamentario nicaragüense y su incorporación e incidencia en el funcionamiento del Poder Legislativo se trata de una investigación a partir de los elementos teórico, porque se ha considerado que se debe conocer y divulgar su origen y evolución y su incidencia en el desarrollo y evolución del Poder Legislativo en su funcionamiento con sus diversas variantes y tendencias políticas, sin perder de vista que el Parlamento

en Nicaragua ha logrado una cierta mayoría de edad funcional y de estabilidad por decirlo en cierto sentido figurado.

Con este estudio se trata de sistematizar los Principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense, su incorporación e incidencia en la formación y accionar de la clase política nicaragüense y el funcionamiento del Poder Legislativo. Esto contribuirá en la formación y práctica de la clase política, juristas, abogados, académicos y estudiantes de las diversas universidades públicas y privadas, en especial a las Facultades de Derecho, Ciencias Políticas y en general a quienes se interesen en este tema y su incidencia en la sociedad en general.

Después de 20 años en el servicio público, desde la Asamblea Nacional, me motiva investigar y escribir sobre este tema el cual debe conocer la sociedad nicaragüense y que la práctica o vida parlamentaria es válida legalmente en una combinación de normas y reglas constitucionales, otras dispersas en diversos cuerpos normativos ordinarios y especiales escritas poco conocidas y otras que se establecen oralmente en el desarrollo de la vida del parlamento y que no son conocidas públicamente.

El objetivo que persigue el presente trabajo es analizar desde la perspectiva teórica, la sistematización de los Principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense y su incorporación e incidencia en la formación de la clase política nicaragüense y el funcionamiento del Poder Legislativo; como objetivos específicos se ha previsto una Sistematización histórica y lógica de los antecedentes del Derecho Parlamentario, su concepción filosófica y los principios que le sustentan; identificar la naturaleza,

características y objetivos de los principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense y en última instancia organizar desde una concepción lógica y epistémica el conocimiento buscando sus tendencias, convergencias y divergencias de los principios del derecho parlamentario nicaragüense. En definitiva y teniendo presente las limitaciones de carácter bibliográfico no se aspira a ofrecer respuestas definitivas, pero si contribuir al fortalecimiento y desarrollo del Poder Legislativo Nicaragüense y sus procedimientos normativos.

El método de investigación empleado es el método de referencia histórico lógico como un recurso para analizar epistémicamente los referentes evolutivos en lo referido a los principios del derecho parlamentario, en esta dirección se ha auxiliado de los procedimientos investigativos que complementan los estudios bibliográficos siguientes:

- ✓ Analítico Sintético
- ✓ Procedimiento sistémico estructural; y
- ✓ Inductivo – deductivo.

En cuanto a técnicas de investigación empleado se fundamenta desde el análisis documental a partir del estudio bibliográfico para buscar las tendencias con respecto a los principios del derecho parlamentario, de igual forma se emplea la técnica de análisis de contenido para realizar las transcripciones de los documentos, la cualificación de categorías que permitan reconocer las tendencias del objeto investigado. Las fuentes utilizadas durante el proceso de investigación fueron de carácter bibliográfica, la Ley, como fuente jurídica formal que constituye la fuente principal en nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Política de la República, Estatuto y

Reglamento de la Asamblea Nacional de Nicaragua, ambos derogados por la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, y otras normas de carácter complementario; así como la jurisprudencia que contribuye, aun cuando sea poca en su contenido, al perfeccionamiento de los Poderes del Estado y a la solución de las controversias entre estos o con particulares.

Este estudio trata de un esfuerzo para ayudar a comprender el funcionamiento del Poder Legislativo y el sistema jurídico que le rige en el caso de Nicaragua, no se limita a una mera investigación de carácter documental, sino que comprende un sentido más amplio con relación al funcionamiento de la Asamblea Nacional y el quehacer político y el arte de lo posible - la política.

Se puede observar como características de este trabajo de investigación doctrinario lo siguiente: un esfuerzo investigativo para establecer la sistematización histórica y lógica de los antecedentes del Derecho Parlamentario, su concepción filosófica y los principios que le sustentan, así como identificar la naturaleza, características y objetivos de los principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense.

En sentido general corresponde al Poder Legislativo determinar sus propios principios de funcionamiento, sin embargo, se debe tener presente con meridiana claridad que estos corresponden a los procesos de negociación, acuerdos y pactos entre los actores, que como medio en los momentos de entuertos o conflictos políticos los conoce y resuelve el Poder Judicial como última instancia, claro, luego después de haber fracasado la negociación y se

judicializan a falta de voluntad y/o capacidad de negociación entre las partes o de ambas situaciones.

La doctrina jurídica juega un rol importante debido a que los juristas y politólogos, mediante ampliaciones, limitaciones, distinciones y explicaciones, procuran diseñar y acomodar la norma a los fenómenos políticos y sociales, sin embargo, al momento de fracasar la negociación y la inminente judicialización, la vida político - social se ve alterada y debe de intervenir la función del juez para resolver los conflictos políticos y evitar un nuevo fracaso político como lo es la paralización del Poder Legislativo, el Derecho cada vez es más técnico, de modo que la influencia de lo político y lo jurídico siempre estarán prestos a intervenir ante cualquier fenómeno político.

Este trabajo de investigación se desarrolla en tres capítulos, que en sentido general desarrolla algunos aspectos básicos fundamentales del derecho parlamentario nicaragüense, como lo son los principios básicos del derecho parlamentario, origen y evolución, en el contexto del desarrollo del ordenamiento jurídico nicaragüense y su incidencia en derecho parlamentario en Nicaragua, su estudio y evolución, así como los elementos históricos y filosóficos del derecho parlamentario.

Capítulo I

2.1 Elementos histórico-filosóficos del Derecho Parlamentario

2.1.1) Antecedentes del Derecho Parlamentario

La comunicación entre los seres humanos es característica de su naturaleza, el don de la palabra, Aristóteles al definir al hombre como “animal social”, entre los argumentos esgrimidos en favor de la sociabilidad humana, señala que esto se refiere a la capacidad del ser humano para comunicarse con sus semejantes por medio de un lenguaje articulado; fundamento antropológico de que el hombre es por su naturaleza sociable y que la misma morfología humana está hecha para el intercambio de ideas.¹

Modernamente los comunicadores sociales expresan que el ser humano es emisor y receptor de mensajes, cuatro siglos antes de Cristo, Aristóteles destacaba los hechos evidentes de que el hombre está dotado de oídos para recibir las palabras de otros seres humanos y de cuerdas vocales y un aparato complejo de emisión y modulación de sonidos que permiten hablar a los demás, mediante voces que forman un código de tal modo que, aprendido en la niñez, sirve para comunicarse entre semejantes. A criterio de J. J. NODARSE, el ser humano “*está sujeto sin escape al imperioso menester de entenderse con los demás*”, para ello se requiere del don de la palabra hablada.²

El lenguaje, el habla, el parlamento son las formas normales y naturales mediante la que los seres humanos se relacionan entre sí, se entienden,

¹Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 43.

²Idem nota anterior, pág. 43.

trasmiten experiencias, noticias, sentimientos, ideas, técnicas, creencias, costumbres, y en general todo lo que ha hecho de la humanidad una especie distinta del resto de las criaturas. La historia del hombre y el lenguaje han corrido paralelamente; es el medio y la fuerza civilizadora y sociabilizador; es el agente cultural básico y mecanismo a través del cual los individuos se integran al grupo social; su importancia es total y en materia política es básicamente esencial y fundamental pues resulta materialmente insustituible.³

2.1.2) Época antigua

Los primeros antecedentes del Derecho Parlamentario se localizan en la antigüedad, reafirmando la existencia de tiempos y lugares en donde los integrantes de la colectividad, la tribu u horda, la ciudad o Estado incipiente se reunían para deliberar sobre las decisiones que debían tomar, todos los hombres adultos cuando el grupo no es muy numeroso, los de más representatividad, los más experimentados, los más aptos, según fuere el caso, cuando el grupo crece y es difícil la reunión de todos.⁴

Existen dos épocas en la historia del parlamentarismo ubicadas en el mundo occidental anterior al nuestro y se constituyen en fuentes de muchas de las instituciones modernas. La primera época se refiere al medievo, donde los jefes o caudillos se reunían con el Rey y juntos a él decidían sobre las cosas comunes. En esta etapa el principio de igualdad de los parlamentarios formaba parte de la incipiente institución, los doce pares de Francia que aconsejaban a Carlomagno eran precisamente pares, iguales entre sí, con un mismo valor;

³Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 44.

⁴Idem nota anterior, pág. 45

sobresalía el *primus inter pares*, el Monarca, al que todos conocían como el primero, el que ocupaba entre los iguales el lugar de distinción.⁵

La Tabla Redonda - Inglaterra, por su forma geométrica, respondía al mismo principio y los que se sentaban a su entorno se consideraban iguales entre sí, pero daban un valor idéntico en las deliberaciones por la consideración que se tenían entre sí; sin cabecera, era símbolo de igualdad y quienes ocupaban los lugares en la circunferencia no reconocían entre ellos, al menos en el momento de la deliberación, preeminencia alguna, los lugares eran idénticos y solo el del monarca se distinguía al de los demás.⁶

2.1.3) Senado Romano

Fue una institución excepcional, de larga permanencia a través de los siglos de la historia de Roma que destacó y transcurrió por tres grandes periodos históricos: 1.- La Monarquía Legendaria; 2.- La República; y 3.- El Imperio; los romanos mantuvieron circunstancialmente como centro real de poder, otras como símbolo de la tradición y frecuentemente como formalidad y legitimidad del poder; este cuerpo colegiado no cambió tanto como pudiera parecer, conservó su prestigio y carácter de alta autoridad moral y política.⁷ Históricamente la información sobre estos cuerpos colegiados es abundante, indistintamente de su denominación, consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, aerópago, senado, y otras denominaciones de grupos cuya integración distinguió a la sociedad humana, tenían como misión hablar entre sí y establecer acuerdos importantes para su comunidad.⁸

⁵Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 20.

⁶Ídem nota anterior

⁷Ídem nota anterior, pág. 44

⁸Ídem nota anterior, pág. 45

Uno de los elementos de la vida constitucional romana, acompañado de las asambleas del pueblo y de las magistraturas lo constituyó el Senado, existía desde la monarquía y funcionaba como una asamblea de la nobleza patricia, después se transformó en consejo de ex magistrados, condición para ser admitido en el Senado, creció paulatinamente en número de magistraturas y permitió el incremento de asientos en el Senado, se constituyó en un derecho vitalicio.⁹

En los primeros tiempos de la monarquía se hablaba de Eneas el troyano y sus descendientes - Rómulo y Remo, 700 años antes de nuestra era, o como dicen los investigadores modernos, en el año 600 a. C., se tienen datos del Senado. Cuando la Roma Cuadrata era una aldea de comerciantes latinos y un puerto pequeño a orillas del río Tiber, el rex sacrorum, jefe vitalicio, religioso y militar, cuya autoridad suprema era respetada casi en forma absoluta, se presentaban ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los patres, reunido como órgano de la representación de los romanos en el primitivo Senado.¹⁰

A criterio de los historiadores el Senado o cuerpo colegiado aristocrático, de los primeros tiempos, verdadero consejo de ancianos, disponía de gran autoridad sobre el rey y la sociedad de forma general. Inicialmente fueron 100 patres, escogidos por el rey entre los patres familia de mayor importancia de entre las gens que integraban la comunidad de Roma, representación gentilicia indirecta que constituyó a la vez un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder. En el caso de los senadores los designaba el rey entre los patricios que

⁹Wolfgang Kunkel, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, pág. 27.

¹⁰ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 45.

gozaban de mayor respeto en su gens y probablemente con cierto poder propio que les otorgaba independencia y libertad en el momento deliberativo para aconsejar al monarca.¹¹

El rey, asistido por el Senado, debía consultar las cuestiones de interés para el Estado, originalmente se componía con los *patres o seniores*, los más viejos entre los jefes de las familias patricias, en sus inicios eran unos 100 senadores, bajo el Tarquino el Antiguo el número alcanzo a los 300.¹²

Al ser sustituida la monarquía por la República, antes del año 500 a. C. inicia un periodo de mayor brillo en la vida institucional del Senado; los romanos depusieron al último descendiente de los Tarquinos, establecieron un sistema de gobierno que se definió como oligárquico, el más avanzado de la época e introdujo al mundo occidental en los caminos de la democracia. Hombres prácticos y amantes del orden, respetuosos de la ley y de la autoridad, los romanos de la República organizaron un gobierno que difícilmente podría haber funcionado en otro pueblo que no fuera el de ellos; anualmente se elegían dos cónsules a quienes se les otorgaba el poder ejecutivo, el poder militar y el político.¹³

Gobernar para corto tiempo no fue fácil, particularmente existían dos personas al frente del poder político de la ciudad, por muchos años los romanos pudieron hacerlo, los cónsules se alternaban en el manejo de la administración pública auxiliados por los cuestores quienes se encargaban de

¹¹Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 45- 46

¹²Eugene Petit, *Derecho Romano*, 7ma Edición, Editorial Porrúa, S. A, México – 1990, Pág. 31.

¹³Ídem nota 11, pág. 46.

las finanzas públicas; los censores se encargaban de las funciones políticas, particularmente las de carácter electoral, y los pretores que se encargaban de impartir justicia. Mediante fue creciendo este aparato administrativo con el devenir del tiempo y el crecimiento de Roma, la ampliación y extensión de su poder a otros territorios sometidos, el cuerpo selecto, deliberante y colegiado, que paso de la monarquía a la República y que mantuvo el nombre de Senado, conservo la unidad de pensamiento del gobierno; siempre fue una instancia con autoridad moral, respetada y oída por los cónsules y demás magistrados, tuvo a su cargo cuestiones importantes en la vida de Roma. Las decisiones referidas a la declaración de guerra, acuerdos de paz, relaciones con otros pueblos no sometidos, nombramientos de otros funcionarios en las provincias, las leyes que regían al país y que regulaban el creciente imperio, todo pasaba por el proceso de discusión en el Senado romano.¹⁴

El Senado acumuló toda la actividad y experiencia rectora de la clase política en medio de los cambios que se efectuaban anualmente de los magistrados, el factor de estabilidad de la vida constitucional romana, lo que explica el poder del Senado en este periodo, dirigió como órgano consultivo permanente - *consilium* del magistrado. Los consejos del *senatus consulta*, formalmente no vinculantes, encerraban las decisiones políticas relevantes, el derecho a disponer de los recursos financieros de la comunidad, entre otros aspectos de relevancia.¹⁵

Las principales funciones del Senado romano fueron: 1) El interregno, los paters o senadores gobernaban por turnos de cinco días, cuando faltaban los

¹⁴Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 46

¹⁵Wolfgang Kunkel, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, pág. 28.

dos cónsules y no se había elegido a los sucesores; 2) La *autoritas patrum*, derecho del veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, comprendía la materia legislativa y la judicial; 3) Las funciones religiosas, el Senado vigilaba los actos de cultos y autorizaba la dedicación de los templos; 4) La dirección de la guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de operaciones y la asignación del “triumfo” u otras recompensas a jefes victoriosos; 5) La política exterior, con el envío y la recepción de embajadores, la celebración de tratados y convenios comerciales; 6) Facultad legislativa, que implicaba la aprobación de leyes, veto de otras, dispensa del cumplimiento de éstas. Leyes y decretos romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR, iniciales del sello oficial de la multisecular organización: *Senatus Populis Que Romanus*, “El Senado y el Pueblo de Roma”; y 7) Funciones financieras para vigilar y administrar los tributos ocasionalmente estableciéndolos y realizar la emisión de moneda.¹⁶

Tempranamente fueron incluido los tribunos de la plebe, 449 a. C., tuvieron autorización para sentarse dentro del Senado y entre los senadores, por medio del curioso expediente de interpretar los presagios y declarar días nefastos, interrumpir las deliberaciones y lograr la suspensión de alguna determinación; puede decirse con propiedad que el Senado y el pueblo juntos, este último representado por sus tribunos, tomaban las decisiones. Las decisiones del Senado se adoptaban por votación igualitaria, existía una jerarquía entre los senadores, se exteriorizaba en el orden que eran llamados a votar, primero el *princeps senatus*, senador de más edad entre los que hubieran

¹⁶Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 47.

ocupado el censura, después los que hubieran sido *cónsules, pretores o ediles*, luego los tribunos y posteriormente los que hubieran sido *cuestores*, finalmente los que no hubieren ejercido ninguna magistratura. La votación constituía en argumentara favor o en contra de la posición que el senador adoptaba, al votar cada senador exponía los criterios sobre el asunto en cuestión. Oídos los argumentos de los que hubieren querido expresar su voto con un razonamiento, tenía lugar la verdadera votación, denominada *discecssionem*, es decir, “separación”, consistía en ubicar en un extremo del salón los que opinaban en un sentido y en el otro los que sostenían un criterio contrario.¹⁷

Las reuniones del Senado eran convocadas ordinariamente por el cónsul o el pretor, para el Siglo II a. C., podían ser convocados por los Tribunos. La convocatoria tenía que señalar fecha y lugar de la reunión esto fue la equivalencia de la actual orden del día, esto era el objeto de la reunión o tema por discutir. Las reuniones se efectuaban en un templo, entre la salida y la puesta del sol. Se iniciaban con el “auspicios”, para determinar si el día era o no propicio para tomar una resolución, una vez definido que el día era correcto, el magistrado presidente declaraba abierta la Sesión y hacia la *relatio* o exposición de lo que se trataba para determinar generalmente con una formula precisa o una determinación o propuesta; cada Senador emitía su criterio en el orden de llamado, finalmente se realizaba la votación separándose los senadores en dos grupos en correspondencia al sentido del voto y tenían la facultad de solicitar al presidente *numera*, para comprobar la existencia o no de quórum, o bien para pedir *consule* si deseaba continuar la

¹⁷ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 48.

discusión antes de votar; también podían solicitar los senadores *divide*, estaba referido a algunas propuesta que contenía varias partes que podrían ser aprobadas o rechazadas por separado. No había límite de tiempo en las intervenciones de cada Senador al ser llamado a expresar su voto, esto permitía la prolongación del debate o con el objeto de concluir el día sin decisión, implicaba que se debía continuar al día siguiente, hecho que permitía prolongar el tiempo para ganar votos, argumentar en corto y hacer proselitismo entre los indecisos.¹⁸

Aprobadas las decisiones se les denominaban *senatus consultum* y se podían lograr *per sigolorum sententias exquisitas* en los casos en que hubiere unanimidad, o por *disceccionem*. El Senado tenía un archivo en el que se depositaban las resoluciones emitidas y las redactaba un “*relator*”, en algunas ocasiones por un comité de senadores elegidos *ex profeso*. El *senatus consultum* era costumbre que contuviera el nombre del magistrado presidente, secretarios, lugar, fecha y texto de la resolución, ley o decreto formulado por el relator.¹⁹

Al ser sustituida la República por el Imperio implicó cambios de forma y fondo al Senado, en sentido práctico perdió buena parte del poder pero continuo acompañando a los emperadores por varios siglos, compartiendo los altibajos, dificultades y responsabilidades hasta la caída de Roma en poder de los Godos, aun cuando carecía de la función de asamblea con funciones soberanas y de gobierno. En el año 18 a. C., Augusto aumentó el número de senadores de 100 a 600, después llegó a integrarse con 1000 senadores,

¹⁸Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 47.

¹⁹Idem nota anterior, pág. 48 – 49.

entonces el príncipe toma control de la política exterior, la dirección militar y disminuye sustancialmente las funciones financieras del Senado. Durante cuatro o cinco siglos del Imperio el Senado conservo las características de cuerpo colegiado de gobierno, deliberante y con facultades de tomar decisiones; aun cuando no conservo su antiguo poder, ni el ejercicio de una facultad auténticamente soberana como la tuvo durante la República, el Senado mantuvo la tradición del debate, el respeto de las opiniones diferentes y el voto personal como la forma de llegar a acuerdos.²⁰

2.1.4) Parlamento Medieval

Según MAURIZIO COTTA en su artículo “*Parlamento*” del Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Mantteucci, expresan algunos precedentes medievales del parlamento que históricamente, es sin duda el antecesor más próximo del parlamento moderno, al referirse al Parlamento, se habla del “*arco temporal que va desde la revolución francesa hasta nuestros días*”, en toda la historia europea de los siglos precedentes se encuentran instituciones políticas designadas como Parlamento o su equivalentes sean Estados Generales, Cortes, Estamentos, Dieta, Duma, Senado, Asamblea y Concilio. Las instituciones parlamentarias medievales y las modernas son diferentes en varios aspectos importantes, tienen otros elementos de indudable coincidencia, que ha habido un proceso histórico que las vincula y une a través del tiempo. Según Cotta, el Parlamento es el “núcleo funcional” de ambos tipos de parlamentos, las finalidades específicas, representación de sectores de la sociedad, sean geográficos o estamentales, el control, la elaboración de normas, y el consejo al gobernante, se les puede

²⁰Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 48.

agregar como función en ambas épocas. La diferencia de mayor importancia que encuentra el autor referido, es la finalidad de uno y otros parlamentos: el medieval está pensando y funciona para conservar, para rescatar frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos, para preservar y defender privilegios, a diferencia del Parlamento moderno cuya función es más hacia el futuro y su misión es innovadora. El Parlamento moderno tiene como tarea adelantarse a los hechos, emitir nuevas leyes la dinámica del mundo cambiante de hoy, más que preservar las antiguas formas necesita de más regulaciones para nuevas situaciones.²¹

En la organización política medieval, los diversos cuerpos colegiados que se encuentran en Europa y en épocas en donde predomina la etapa feudal se adaptan a una forma descentralizada, dispersas del poder y son fuerzas conservadoras, que frecuentemente mediaban las diferencias de intereses que representan las autoridades de la época. A partir del gobierno de Carlomagno, en el intento de reconstruir el Sacro Imperio Romano – Germánico, se tienen noticias de las Asambleas Generales, y que M. Guizot en su Historia general de Francia, cuenta nada menos que entre los años 770 a 813 d. C. celebradas a veces en Worms, en Valenciennes, en Ginebra, en Aix–La Chapelle y en otras ciudades de la Europa occidental. En estas asambleas aparecían los rasgos del parlamentarismo, con el tiempo se desarrolló para definir un sistema que se ha ido imponiendo universalmente.²²

Según relato de Guizot, hermano de Carlomagno, ABELARDO, Abad de Corbia, registra en un tratado que título De Ordinii Palatti, Del Orden del

²¹Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 49.

²² Ídem nota anterior, pág.50

Palacio, perdido en su versión original pero conocido por alguna reproducción, de qué manera y con qué fines se reunían las asambleas generales o nacionales que por lo general se reunían dos veces al año para discutir las leyes llamadas *capitula* que el mismo emperador había redactado por “inspiración divina”. Finalmente era el emperador quien convocaba y presentaba las iniciativas, usando el tecnicismo moderno, luego esperaba el resultado de las deliberaciones de las asambleas, dos a tres días, al final de los cuales le presentaban las conclusiones, para que él, “*con la sabiduría recibida de Dios*” tomara las resoluciones que sería obedecida por todos. Las reuniones se efectuaban cuando había buen tiempo, al aire libre, y si no en edificios separados: en una parte se integraban los obispos, abades y clérigos; en la otra se reunían los condes y demás dignidades del Estado. Además concurría una multitud de gente común, no participaban en las deliberaciones, pero se acercaban al emperador a entregar sus obsequios y a presentar sus peticiones y querellas de manera directa, puede concluirse que el incipiente estado llano estuvo presente desde el Siglo VIII. Este tercer Estado, el de los comunes o villanos, sin títulos nobiliarios y sin cargos en la Iglesia, más tarde desempeñó un importante rol en la transformación de la Revolución francesa, y que posteriormente se manifiesta incipientemente en las Asambleas carolingias, se desarrolla y afina con el devenir del tiempo - siglos, en ocasiones de manera pacífica y en otras a través de la violencia, tomando su propio espacio y asumiendo un rol en la política de la nación francesa que se perfila desde tiempos antiguos.²³

²³Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 50-51.

Los diversos reinos en que se divide España durante la Edad Media y a través de la lucha de la reconquista contra los árabes, se encuentran instituciones precedentes del Parlamento moderno. En Castilla se les denomina Cortes a las reuniones o juntas de los tres estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, que convocados por el rey se reunían para tratar y resolver los asuntos más graves del país: revisar leyes, imponer contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. Las reuniones en Cataluña, recibían el nombre de Congreso General del Principado, se componía con el clero, la nobleza y los procuradores de las ciudades y villas, al respecto señala ESCRICHE, en el congreso no se consideraba indispensable la presencia del clero. En Navarra, los tres brazos del reino se reunían a la convocatoria del rey, eran los dos primeros, los tradicionales, clero y nobleza, el tercer brazo estaba formado por representantes de “las repúblicas y las universidades”, en estas Cortes navarras había algún elemento de representación corporativa y estaban presentes los gremios de artesanos y profesores.²⁴

En Aragón las Cortes actuaron con mayor independencia del monarca, en la forma, existían cuatro cuerpos colegiados que convocaba el rey: los consabidos representantes del clero, los procuradores de las villas, las ciudades y los nobles, eran los únicos que estaban divididos en dos cuerpos, la alta nobleza o *riscoshomes* y los pertenecientes a la nobleza inferior, llamados *infanzones*. En las Cortes de Aragón no se podía tomar resolución alguna sin el consentimiento unánime de sus integrantes que se reunían por cuerpos separados y deliberaban hasta lograr una opinión compartida por todos, la

²⁴ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 51.

oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo. La costumbre aragonesa fue la más cercana a las actuales leyes parlamentarias que las de los reinos vecinos y contemporáneos, el rey no tomaba ninguna resolución en relación con las contribuciones o impuestos sin el acuerdo favorable de las Cortes.²⁵

Recordar la fórmula de la Gran Justicia es digno, fue presidida en las Cortes, rodeado de infanzones, rishomes, clérigos, y diputados de las villas, se pronunciaba cuando se coronaba un monarca. Con una espada desnuda, el rey con la punta sobre el pecho, escuchaba las siguientes palabras de claro corte igualitario y democrático: *“Nos, que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardamos fueros y privilegios, et si non non.”* Estas Cortes gozaban de plena autoridad al coronar a un nuevo rey, con la facultad de deponerlo si faltaba al juramento de velar por las libertades de todos los aragoneses y podían también intervenir para suprimir o evitar abusos o para encauzar la administración pública. En otras partes de Europa, en todos los lugares que se mezclaron la antigua civilización romana y los vigorosos pueblos germanos y eslavos que se instalaron en el continente, se encuentran estos vestigios de Poder Legislativo, con más o menos facultades o autoridad, con característica parlamentaria: las Cortes se reunían, deliberaban, discutían y sus resoluciones se fundaban con frecuencia la decisión final del rey o del emperador, cuando no lo eran francamente obligatorias, como en Aragón o en Inglaterra a partir de la Carta Magna.²⁶

²⁵Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 51.

²⁶Ídem nota anterior, pág. 52.

Como fuente de importancia del sistema parlamentario se debe tener presente a las órdenes religiosas que durante la Edad Media tuvieron la función, en base a la espontaneidad, de preservar la cultura y la civilización durante épocas en las que Europa vivía sumida en la anarquía. Los monjes medievales fueron quienes redescubrieron y desarrollaron el sistema de votación y de discusión en sus reuniones con el objeto de poder elegir a sus abades y superiores o para adoptar otras resoluciones de importancia. A estos correspondió, por obligación y necesidad, encontrar o perfeccionar técnicas y fórmulas que les permitiera asegurar la libertad de los votantes, ellos fueron quienes en las constituciones y estatutos de sus órdenes emplearon, como precursores de instrucciones futuras, fórmulas de votación calificada.²⁷

Los avances en diversas ramas de la cultura en el periodo comprendido entre el S – XI al S - XIII, junto al despertar de la arquitectura con el surgimiento del estilo gótico y al lado de otros avances notables en diversos campos, *“aparece de entre las instituciones de la cristiandad, la concepción de los parlamentos representativos, de origen monástico, transportada con éxito al orden civil.”* Para Giovanni Sartori en su obra *¿Que es la democracia?*, reconoce el aporte de los monasterios y abadías medievales a los sistemas parlamentarios, ya que *“Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en las comunas medievales no provienen de los griegos, quienes por regla sorteaban las decisiones, si no de las órdenes religiosas, de los monjes enclaustrados en sus conventos fortalezas que durante el periodo de la Edad Media debían de elegir a sus propios superiores. Para este periodo no podían recurrir al principio hereditario ni al de la fuerza, únicamente se podían*

²⁷Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 52.

recurrir a la elección de un solo jefe, esto constituía una opción grave que les exigía buscar y establecer reglas con resultados mayoritarios en cuanto al voto. En la Edad Media y el Renacimiento, la *maiorpars* debía quedar siempre a la *meiorpars* – la mejor parte, al final los resultados de las elecciones debían resultar siempre por unanimidad. Esto debe entenderse como reglas mayoritarias pero no como derecho de minorías, aquí se reafirma que hasta fines del S-XVII el principio consagradorio fue la unanimidad. Fueron los monjes y hermanos de las comunidades religiosas quienes introdujeron el voto secreto, aun se utiliza para la elección del pontífice romano para evitar la influencia de unos sobre otros y la presión en los momentos de elección, o bien para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso.²⁸

Características de las órdenes religiosas son la castidad, pobreza y obediencia; los religiosos del orden regular tenían como regla fundamental de sus organizaciones, obedecer sin objeción alguna a los superiores, los que eran seleccionados escrupulosamente entre los de mayor experiencia, los más enérgicos o más santos entre los integrantes de las órdenes, se hacía a través del voto directo de todos los frailes o hermanos cuando estas no eran numerosas; se podían hacer como se continua haciendo en la actualidad, por votación indirecta, debido a que el solo hecho de no poder concurrir al llamado para votar, por diversos motivos a los capítulos de las ordenes, se designaban delegados o representantes de cada casa, convento o distrito, con atención al tipo organizativo de cada uno.²⁹

²⁸Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 53.

²⁹ Ídem nota anterior, pág. 53.

A inicio del cristianismo las órdenes religiosas en las comunidades cenobitas, vivían primeramente en estado de soledad, luego pasan a vivir en cuevas y lugares apartados, con el devenir del tiempo se agruparon en comunidades, momento en que a partir de su realidad de convivencia se vieron obligados a establecer reglas y fórmulas para su propio gobierno, frecuentemente eran escritas para evitar la anarquía y las desviaciones doctrinarias y debían ser aprobadas por el Papa en su calidad de autoridad superior de la Iglesia. Para el año 500 se instituyo la Regla de San Benito, modelo de los primero documentos que junto a las normas rectoras de la vida cotidiana recogió los procedimientos especiales para elegir a sus superiores y poder efectuar sus asambleas.³⁰

Fueron dos órdenes religiosas en la Edad Media, franciscanos y dominicos, las que desde su inicio tuvieron reglas que se han conservado a través del tiempo, han sufrido cambios, pero conservando muchos de los aspectos normativos originales para la convivencia en comunidad y la administración de las casas, colegios, seminarios y monasterios, junto a las normas ascéticas, en estas organizaciones se encuentran diferentes menciones al sistema de organización de los grupos y colegios con referencia indubitable a los sistemas parlamentarios; el vínculo entre el parlamentarismo moderno y las formulas eclesiales deliberativas y toma de decisiones es un tema que apenas se esboza y con muchos aspectos que explorar.³¹

Los primeros antecedentes formales del Derecho Parlamentario se encuentran en el Sistema Ingles, su origen parte de un Sistema Aristocrático y

³⁰ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 54.

³¹ Ídem nota anterior, pág.54.

Monárquico que con el paso del tiempo se fue transformando en una monarquía parlamentaria, en principio se debe señalar que el derecho parlamentario hace referencia a los sistemas bicamerales, indistintamente de su denominación, Cámara de Diputados o de Senadores, Comunes o Lores.

Modernamente los parlamentos se inician con la evolución del Parlamento inglés que gradualmente fue adquiriendo funciones políticas esenciales y autonomía frente al rey, particularmente a partir de la Asamblea Nacional francesa de 1789, que asumió por sí y ante sí la representación de la nación.

2.1.5) Antecedentes del Derecho Parlamentario nicaragüense

Necesariamente se debe referenciar como antecedente del Derecho Parlamentario nicaragüense a la Constitución norteamericana de 1787, la Constitución francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los cabildos españoles durante el periodo de la colonia, al igual que en otros estados Centroamericanos y del Caribe. A partir de la Constitución Política de los Estados Unidos de América surge el medio por el cual llega la influencia del pensamiento de John Locke y de Montesquieu, son estos los que influyen en el pensamiento de los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, ideas que de alguna forma marcaron el inicio de la influencia de lo que hoy se conoce como cultura democrática moderna.³²

Al referirse a los antecedentes del Derecho Parlamentario nicaragüense hay que tener presente algunas Constituciones Políticas extranjeras, tales como la Constitución Política de Bayona de 1808, representa la influencia de

³²Ignacio Briones Torres, Carlos Flores Cuadra, Alberto Bendaña, *El Poder Legislativo en Nicaragua*, Talleres Gráficos de Documentación Parlamentaria de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 1998, pág. 17-19.

la Ilustración en Iberoamérica, constitución que no fue aceptada por el pueblo español; la Constitución Política de Cádiz de 1812, en la cual los miembros constituyentes, españoles y americanos, dejaron establecidas las bases del liberalismo y alcanzaron la conquista de algunos derechos y libertades que se encontraban de moda en la época y que influyeron en el proceso independentista de las colonias, además señalar como antecedentes inmediatos el Acta de Independencia de 1821, la Independencia de Centroamérica de la corona española y las dificultades que implicó la anexión o no a México, por su ruptura o por la creación de una Federación Centroamericana que da lugar a la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, hecho histórico mediante el que se admitía la independencia de los Estados Federales y da lugar a la aparición de las Constituciones de cada uno de los Estados, resultando la de Nicaragua la última en ser promulgada en el año de 1826, constituciones muy similares y que resultaron una copia de las constituciones de la época.³³ Al efectuarse la separación de los poderes del Estado en Nicaragua por vez primera, se adoptan en la Asamblea Nacional Constituyente de 1823 en Guatemala, antigua Capitanía General de la corona española, se instituyó para el ejercicio de su dominio, durante el proceso independentista lleno de contradicciones con relación a España, en el ámbito de lo político, económico y lo social que se gestaron durante el mismo periodo colonial.³⁴

Han existido otros instrumentos jurídicos, en virtud del interés de esta investigación, que deben considerarse como antecedentes directos y fuentes del Derecho Parlamentario Nicaragüense, se señalan de manera enunciativa los siguientes: Constitución del Estado de Nicaragua de 1826; Constitución

³³ Antonio Esgueva Gómez, *Las Constituciones Políticas y sus reformas en la Historia de Nicaragua*, Tomo I, Editorial El Parlamento, 1994, Impreso en Colombia, pág. XXXIII.

³⁴ Ignacio Briones Torres, Carlos Flores Cuadra, Alberto Bendaña, *El Poder Legislativo en Nicaragua*, Talleres Gráficos de Documentación Parlamentaria de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 1998, pág. 17.

Política del Estado Soberano 1838; Constitución Política de la Confederación Centroamericana de 1842; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1858; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1893, conocida como “La Libérrima”; la Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica, 1898; Constitución Política de Nicaragua de 1905; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1912; Constitución Política de 1939; Constitución Política de Nicaragua de 1948; Constitución Política de 1950 y sus reformas; Constitución Política de 1974 y sus reformas; el Estatuto Fundamental de 1979; y la Constitución Política de 1987 y sus reformas. Entre los antecedentes más recientes del derecho parlamentario nicaragüense se debe hacer referencia al Estatuto General de la Asamblea Nacional y al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional y sus respectivas reformas y la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua y sus reformas contenidas en la Ley N° 824.³⁵

2.2 Concepto de Derecho Parlamentario

El Derecho Parlamentario pone de frente una de las tres funciones clásicas del Estado constitucional, la función legislativa. Especialidad del derecho en desarrollo como disciplina y que para su estudio se incluye de forma general en los programas de estudio del Derecho Constitucional, negándole el carácter de rama del derecho público. El derecho parlamentario constituye parte del derecho objetivo y se integra con un conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, algunas están contenidas en la Constitución Política, otras en la Ley Orgánica del Parlamento o Estatuto General, en los Reglamentos Internos de los Poderes

³⁵ *Constituciones Políticas de Nicaragua, Estatuto General de la Asamblea Nacional de Nicaragua y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Nicaragua*, La Gaceta, Diario Oficial.

Legislativos, disposiciones dispersas en algunas legislaciones ordinarias o en leyes orgánicas, acuerdos parlamentarios y otros usos y costumbres que juntas norman y regulan la organización y funcionamiento cotidiano del Poder Legislativo. El derecho parlamentario es el conjunto de normas que regulan la actividad del órgano legislativo comúnmente denominado Parlamento, una premisa del estudio del derecho parlamentario es el análisis del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, fija sus raíces en la historia y desde el punto de vista etimológico debe interesar.

Generalmente no es común encontrar una clasificación del derecho parlamentario como rama del derecho público junto con al derecho constitucional, cúspide y fuente del derecho parlamentario o con el derecho administrativo para conservar una clasificación simétrica. Diversas son las clasificaciones que se hacen alrededor del derecho, ninguna incluye las normas que rigen al Poder Legislativo pese a las aproximaciones que algunos tratadistas han realizado, expresando que si son tres las funciones del Estado constitucional se requieren de los procedimientos previstos en las disposiciones legales y en consecuencia *el derecho parlamentario debería ser considerado una rama del derecho público derivada del derecho constitucional*. El derecho público está orientado por la justicia de subordinación, en un extremo el derecho administrativo y el derecho penal que se corresponden con al criterio de la proporcionalidad en la distribución de deberes y derechos, bienes y cargas en el primero y castigo en el segundo; en el último extremo del derecho público se clasifica al derecho constitucional

que en su parte orgánica responde al criterio instrumental y de justicia institucional.³⁶

El estudio del derecho parlamentario ha provocado en los últimos años, interés académico para ser analizado con el propósito de integrarlo como una nueva disciplina jurídica que reactive el desarrollo de los parlamentos para contrarrestar el lento avance y la indiferencia con que se les vio durante mucho tiempo, sobre todo en la primera mitad del S-XX, cuando los dos conflictos bélicos de Europa pusieron al Parlamento en un predicamento al reducirlo a ocupar un lugar gris y secundario entre las instituciones políticas del Estado en diversas naciones europeas.³⁷ El conocimiento de este derecho va más allá de lo que pueda representar al juntar una serie de datos sobre hechos y normas parlamentarias, con propósitos solamente informativos, lo importante es obtener de ellos conocimiento político, jurídico y axiológico para que puedan ser ordenados en sus principios y causas con el fin de obtener una mejor explicación, conforme las ciencias del derecho. A criterio de FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *lo que cualifica al Derecho parlamentario frente al resto del Derecho Constitucional es la peculiaridad de su objeto que, a su vez, se transmite al conjunto de normas que forman su contenido. El Derecho parlamentario gira en torno al órgano investido de la representación popular y, de esta forma, dotado de la supremacía jurídico-política, en el Estado.*³⁸

³⁶Bernardo Bátiz Vázquez, Teoría del Derecho Parlamentario, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, Pág. 1-6

³⁷Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 21.

³⁸ Santaolalla López, Fernando, *El Parlamento y sus Instrumentos de Información*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1982, citado por Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 35.

El derecho parlamentario se constituye por un conjunto de normas diversas que indistintamente de su denominación regulan las actividades del Órgano Legislativo y a sus integrantes a quienes se les denomina parlamentario, legisladores, senadores, congresistas, asambleístas, sin tomar en cuenta el nombre o denominación que adopten estos congresos, asambleas, cortes, cámaras u otros tipos denominativos. Se puede estudiar desde su doble aspecto, en sentido restringido se refiere al conjunto de reglas, normas y disposiciones que determinan el orden y la metodología de trabajo de los Poderes Legislativos; y en sentido amplio, se referencia a un conjunto de normas jurídicas que por su naturaleza regulan la estructura y funciones de los Poderes Legislativos: Se tendría que tomar como punto de partida el análisis de los diferentes fenómenos políticos y jurídicos que dan surgimiento al parlamentarismo; etimológicamente debe interesar su estudio al referirse al término parlamento para lo que se debería saber y conocer las diferentes acepciones. El vocablo parlamento se refiere al *“razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta.”*

Algunos autores definen al derecho Parlamentario como *“la rama de las ciencias jurídicas que investiga los principios a que deben sujetarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas”*, para Silvano Tosi el derecho parlamentario podría calificar, en sentido restringido, como *“el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”*; León Duguit, definía al derecho parlamentario como *“el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara”*; Marcel Prélot

que lo consideraba “*como aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas políticas*”.³⁹

Habitualmente la vida demanda y requiere determinación de fines y objetivos comunes para después poder adoptar decisiones cuya naturaleza son comunes a todos; para esto es indispensable el uso del medio e instrumento de la comunicación oral debido a que se requiere hablar y escuchar para poder determinar, acordar, resolver, convenir y/o pactar entre los diferentes interlocutores.⁴⁰

Generalmente los lugares en donde se habla, los centros de discusión y/o deliberación se encuentran desde las más antiguas formas de organización de la sociedad, estas forman parte de la historia de la humanidad, su cultura y la evolución socio política de la sociedad humana. Han existido diversas denominaciones de estas en el devenir de la historia de la sociedad. Los vocablos que se usan hoy en día alrededor de la función del ser humano, de la expresión oral, a lo que se le ha denominado indistintamente foro, tribuna, ágora, púlpito, asamblea, todas referidas a una misma forma de expresión - la comunicación oral - , todas ellas con antecedentes y referentes históricos-culturales. Al no existir un sitio para hablar, sin un lugar y sin un mecanismo social que permitiera la comunicación resultaría materialmente improbable explicarnos de una forma lógica y sistemática, la historia y evolución de la sociedad humana y las culturas de esta.⁴¹

³⁹ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 24-28.

⁴⁰ Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 20.

⁴¹ Ídem cita anterior.

2.3 Fuentes del Derecho Parlamentario

2.3.1) Fuentes Tradicionales del Derecho

En general el derecho parlamentario se rige por fuentes normativas, escritas y no escritas, las primeras integradas a la Constitución Política, la Ley, los Tratados Internacionales, Reglamentos y Normativas Parlamentarias; las segundas integradas por la costumbre, los principios generales del derecho, la jurisprudencia parlamentaria, negociaciones y acuerdos políticos de mayoría.⁴²

A las fuentes del derecho se les denominan medios, formas y elementos de donde surgen las normas jurídicas, con diferencia jerárquica, la realidad socio-política y económica, antecedentes históricos e ideologías que resultan ser circunstancialmente la base para el surgimiento de un cuerpo normativo que por su naturaleza implican manifestaciones que dan lugar al surgimiento de normas jurídicas cuyos factores pueden ser sociales, económicos, políticos, religiosos, entre otros, como son las formas que regula el derecho para la emisión sistemática y ordenada de las referidas normas, tal es el caso en el proceso legislativo.⁴³

Diversos estudios han abordado el tema de las fuentes del derecho, al respecto en el léxico jurídico la palabra “*fuentes*” tiene tres acepciones las que hay que distinguir con cuidado; se señalan las fuentes formales, reales e históricas del derecho. Por fuente formal se entiende los procesos de manifestaciones de las normas jurídicas, las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas, finalmente por fuente

⁴² Hernández Valle, Rubén; *Derecho Parlamentario Costarricense*, Investigaciones jurídicas S. A, San José, Costa Rica, 1991, Pág. 23.

⁴³ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 68.

histórica es la que se aplica a los documentos que contienen inscripciones, papiros, libros, entre otros aspectos que encierran el contenido de una ley o conjunto de leyes.⁴⁴ Las fuentes formales son: legislación, costumbre, jurisprudencia y acuerdos internacionales; las fuentes reales son los acontecimientos sociales, y las fuentes históricas los sistemas jurídicos que han regido en épocas pasadas.⁴⁵

A criterio del jurista Mario de la Cueva, Fuentes del Derecho Constitucional, la distinción entre las fuentes reales y las formales traduce la dicotomía: las primeras se relacionan con la sustancia de las normas, con los mandamientos para la conducta humana, mientras las segundas son las formas de expresión de los mandamientos.⁴⁶ En general los legisladores no pueden prescindir de estos contenidos, debido a que las normas se conforman a partir de múltiples factores que permitan entender la esencia y su forma. Este considera que las fuentes sustanciales del derecho son los distintos elementos o datos de tipo sociológicos, económicos, políticos, culturales, ideales, históricos, entre otros, que determinan la sustancia de las normas jurídicas, es decir, son elementos o datos creadores de los mandamientos para la conducta de los hombres, entre los cuales el pueblo y los jurisconsultos deben seleccionarlos y que habrán de ser convertidos en derecho positivo. Constituyen los datos que la vida entrega al legislador, constituyen *lo dado*, los mandamientos que de ellos brotan necesitan adquirir forma que los dote de carácter jurídico, puede ocurrir de varias maneras o distintos procedimientos, la diversidad de los cuales da origen al problema de las *fuentes formales*.⁴⁷

⁴⁴García Máynez, Eduardo; *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1985, Pág. 35.

⁴⁵Ídem nota 48, Pág. 69.

⁴⁶Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 69.

⁴⁷ Ídem nota anterior.

Con este razonamiento se debe entender que las fuentes formales constituyen el “sitio o lugar donde sus aguas salen de la tierra”; preguntar por el origen de una norma de derecho se corresponde a indagar el punto por dónde surgió de las entrañas de la vida social y su integración al derecho en las formas que adoptan los mandamientos sociales y convertirse en elementos integrantes del ordenamiento jurídico positivo, corresponde a las formas de expresión del orden jurídico.⁴⁸

Según May las fuentes diversas del derecho parlamentario de Inglaterra, refieren a lo siguiente: 1.- La práctica; 2. Las *orders* escritas, que pueden ser: a) *Standing orders* (permanentes); b) *Ocasional orders*; c) *Resolutions*.- 3. La jurisprudencia de los Presidentes, (*ruling of the chairs*). 4. La ley, en raras ocasiones. En la práctica hay dos sectores importantes: a) la parte tradicional incorporada casi toda a la jurisprudencia de los Presidentes, sobre todo desde el siglo XVII; y b) la parte democrática, posterior a la reforma de 1832 y contenida esencialmente en *standing orders*, de las que hay 112 sobre *public business* y 248 sobre *private business*.⁴⁹

A criterio de León Martínez-Elipe, no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales; debe de resaltarse el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el *substratum* valorativo o ideológico que inspira una forma política concreta. Intervienen tres elementos en la formulación de un concepto del derecho parlamentario: lo normativo, lo sociológico y los valores que la institución parlamentaria representa, la

⁴⁸ Ídem nota anterior Pág. 69 -70.

⁴⁹Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 70.

definición del concepto en si es más amplia de lo que tradicionalmente se conoce. El enfoque derivado de la idea de que el derecho es resultado de la interacción ejercida entre sus elementos estructurales, como son las normas, las necesidades sociales y los valores, se proyecta al campo del derecho parlamentario, en la integración producida por una dimensión de hecho, una dimensión normativa otra valorativa, comprende respectivamente, las relaciones entre las diversas instituciones, la interacción sociológica entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y el contenido valorativo e ideológico que inspira la acción política.⁵⁰

Las fuentes del derecho parlamentario deben considerarse en la tridimensionalidad de este derecho; puede realizarse una clasificación de las fuentes de la normatividad parlamentaria de la forma siguiente: 1.- Fuentes de dimensión normativa: Constitución Política del Estado, Legislación Ordinaria, Legislación de las Entidades Regionales, Reglamentos Parlamentarios, Acuerdos de los Órganos Rectores, Estatuto de los grupos parlamentarios y los partidos políticos; 2.- Fuentes de dimensión sociológica: usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de grupos parlamentarios; y 3.- Fuentes de dimensión axiológica: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.⁵¹

⁵⁰ Ídem nota anterior Pág. 71.

⁵¹ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 71.

2.3.2) Fuentes de dimensión normativa

Las fuentes de dimensión normativa constituyen un factor preponderante en la integración del derecho parlamentario, es el fundamento jurídico que da vida a la organización y funcionamiento del Parlamento, sin llegar a la ortodoxia jurídica. La Constitución, la Legislación Ordinaria y la Legislación Especial son fuentes externas cuyo caudal provee elementos para la elaboración del derecho parlamentario; a diferencia de las fuentes internas que surgen del propio parlamento, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores del parlamento mismo, de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos.⁵²

a) La Constitución

La Constitución es la primer fuente normativa del Derecho Parlamentario, contiene lineamientos jurídicos que disponen la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, a criterio de Gil Robles y Pérez Serrano, la Constitución es el documento legal fundamental mediante el que se rige la vida política de un Estado, por regla general contiene una parte orgánica, órganos de gobierno y relaciones entre los mismos, y la parte dogmática contiene derechos y libertades individuales y de los grupos, dotado comúnmente de una rigidez especial, en especial lo referido a la reforma constitucional y la primacía formal de la Ley Fundamental sobre el resto del ordenamiento jurídico.⁵³

La constitucionalización del derecho parlamentario aparece con la Revolución Francesa, la Constitución de Francia estableció disposiciones

⁵² Ídem nota anterior Pág. 72.

⁵³ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág. 72/Gil Robles, José Ma. y Pérez Serrano Nicolás, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977, Pág. 66-77.

precedentes del reglamento parlamentario del 29 de Julio de 1789, “tales como las referentes a la creación del Bureau provisional y definitivo, a la publicidad de las sesiones, a la formación de los comités secretos, al procedimiento legislativo de tres lecturas, a las declaraciones de urgencia y al *quórum*”.⁵⁴ Podemos observar que las disposiciones constitucionales son fuente normativa de importancia para conocer el parlamento, ellas disponen la organización y facultades, en otros casos se establecen reglas, criterios y procesos, incluso limitativos, para las labores y tareas de las asambleas que influyen en la actividad parlamentaria, sea bicameral o no. La Constitución es una fuente primaria de consulta obligada, de ella surgen las raíces jurídicas de los Poderes Legislativos, así como otras leyes que se relacionan con éstos.⁵⁵

En la parte orgánica de la Constitución se ubica al Poder Legislativo o Parlamento, es el texto constitucional el que establece los órganos que integran el Estado y las relaciones entre estos, en este sentido la Constitución Política de Nicaragua dispone en el Artículo 129 Cn.: “*Los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la presente Constitución*”, y en el Artículo 132 Cn. establece lo siguiente: “*El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo. La Asamblea Nacional está integrada por noventa Diputados con sus respectivos Suplentes, elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, mediante el sistema de representación proporcional. En carácter nacional de acuerdo con lo que se establezca en la ley electoral se elegirán 20 Diputados y en las*

⁵⁴Berlín Valenzuela, Francisco; Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.73.

⁵⁵Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.73.

*circunscripciones departamentales y regiones autónomas 70 Diputados. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a la Asamblea Nacional”.*⁵⁶

b) La legislación ordinaria

La jerarquía de las normas jurídicas ubica a la legislación ordinaria en un nivel inferior a la Constitución Política, surge del Órgano Legislativo en atención al proceso de formación de la ley, en unos casos establecido en el texto constitucional y desarrollado por la Ley Orgánica del Poder Legislativo o bien por el Estatuto que rige el funcionamiento de este. A criterio del tratadista Mario de la Cueva, se debe considerar una diferenciación entre leyes constitucionales y leyes ordinarias, la diferencia es que las primeras emanan de la Constitución Política y las segundas derivan formalmente de ella. Las leyes constitucionales son de tres grados, siendo estos los siguientes: 1) Leyes orgánicas, aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano; 2) Leyes reglamentarias, precisan cómo deben aplicarse los principios de la Constitución; y 3) Leyes sociales, aquellas que desarrollan las bases de los derechos sociales que garantiza la Constitución. En esta clasificación destacan las Leyes Orgánicas de los Poderes del Estado que las ubica como leyes constitucionales; sin embargo, debe tenerse presente el principio de autonomía de los parlamentos para dictar sus propios cuerpos normativos para la regulación de la vida interna del legislativo.⁵⁷

⁵⁶ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010 y sus reformas integradas en texto refundido.

⁵⁷ Mario de la Cueva, *Apuntes de Derecho Constitucional*, citado por Jorge Caprizo en Estudios Constitucionales, México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 2da. Ed. 1983, Pág. 29 y citado por Francisco Berlín Valenzuela en Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.74.

La legislación como fuente formal del derecho presenta cuatro características: 1) Un procedimiento para la creación de normas jurídicas de carácter general; 2) Procedimiento con determinadas formalidades y se manifiesta en forma escueta; 3) Existencia de una jerarquización entre las leyes que la integran; y 4) Resultante de las políticas seleccionadas por los Poderes del Estado.⁵⁸

En general este tipo de legislación tiene mucha importancia como fuente jurídica, según su propia naturaleza y características propias, sin embargo con relación a al ámbito del derecho parlamentario, su rol es secundario en el proceso de creación del mismo. León Martínez-Elipe señala que la legislación ordinaria no es el medio técnico más apropiado para exteriorizar la juridicidad del parlamento, debido a que tratar de sujetar el derecho parlamentario a los procedimientos establecidos por la norma constitucional y los reglamentos dictados para la gestación de las leyes formales significaría perder su autonomía, originalidad y dinamicidad, por lo que perdería su naturaleza.⁵⁹

El significado de la legislación ordinaria para el derecho parlamentario se considera de poca utilidad, carece de elementos técnicos adecuados para influir como modelos en los reglamentos de los Parlamentos en especial por su formalismo y rigurosidad que es contrario a los diversos fenómenos políticos generados en el interior de las asambleas nacionales. También debe entenderse que las leyes reglamentarias encargadas de regular los principios constitucionales tienen relación con la doctrina y actividad parlamentaria; las legislaciones electorales regulan los procesos electorales en los que el

⁵⁸Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.74

⁵⁹ Martínez-Elipe, León, *Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario*, pág. 444, citado por Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.74-75.

ciudadano elige a sus representantes ante los órganos parlamentarios. En los privilegios, funciones parlamentarias y las acciones de control que se ejercen desde el parlamento se hace evidente la importancia de la legislación ordinaria como fuente del derecho parlamentario.⁶⁰

c) Legislación de las entidades federativas

El sistema federal implica la coexistencia entre un gobierno federal y los gobiernos estatales, igual ocurre con las leyes federales y estatales, estas deben de ser elaboradas conforme a los procedimientos establecidos por los órganos respectivos de cada nivel de gobierno. Un principio o característica esencial del sistema federal es la coincidencia de las decisiones políticas fundamentales; cada entidad federativa se dicta para sí misma su propia constitución que es el fundamento y base legal de la legislación local. La delimitación referencial del marco legislativo de las entidades federativas tendría que ser considerado fuente del derecho parlamentario. Cuando existe una coincidencia en principios y formas de gobierno entre la federación y los gobiernos locales, estos últimos disponen de un órgano legislativo representado por una cámara de diputados que se encarga de la elaboración de leyes y el debate con relación a los problemas de la localidad. Corresponde a la Constitución de la entidad determinar la integración y facultades del órgano legislativo y el establecimiento de las normas del proceso electoral que regula y rige su integración, además es reglamentada por una ley específica como lo es en el caso del nivel federal. En algunos Estados la legislación de las entidades federativas corresponde a las legislaturas locales o congresos estatales, que es la denominación que reciben los órganos encargados de realizar la función legislativa. Uno de los rasgos característicos de esta

⁶⁰ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.75.

legislatura es que son unicamerales y funcionan con sesiones ordinarias establecidas en la ley. El período de duración de sus miembros en el cargo es oscilante, puede ser de tres o hasta cinco años, en algunos Estados equivale al periodo de los diputados federales. Cuando los periodos de los gobernadores de un Estado de una Federación son de un sexenio, existen dos legislaturas. La competencia de las legislaturas locales son múltiples, muchas de ellas se asemejan a las que se ejercen en todo parlamento, con las limitaciones propias de un órgano de ámbito local.⁶¹

d) Reglamentos parlamentarios

Algunas conceptualizaciones alrededor del derecho parlamentario lo abordan como conjunto de normas que el Parlamento se da para regular su propia actividad, enfocándolo solamente como reglas *internas corporis*, prescindiendo de los aspectos sociológicos y axiológicos que le caracterizan. Bajo esta lógica los reglamentos parlamentarios son los encargados de regular la vida de los poderes Legislativos y constituyen una referencia obligada para el estudio del Parlamento ya que es la fuente normativa más directa. En general las normas de derecho parlamentario tienen una fuente muy singular en el reglamento, ha sido objeto de estudios especializados referente a la naturaleza jurídica, objeto e importancia para la organización y funcionamiento de la actividad parlamentaria. Independientemente de la subordinación a la Constitución Política del Estado, se ha considerado el ámbito de independencia y exclusividad sobre determinadas materias; desde la perspectiva del ordenamiento jurídico es el resultado de la experiencia y práctica parlamentarias que norma y regula la toma de decisiones negociadas, pactadas o convenidas por los partidos políticos con representación

⁶¹ Berlín Valenzuela, Francisco; Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.75-77.

parlamentaria o grupos parlamentarios que participan en las actividades propias del parlamento e incorporan a esas prácticas a fuerzas políticas externas, grupos o sectores representativos de la sociedad civil para la participación en actividades parlamentarias que se rigen por reglamentos, en otros casos con leyes orgánicas y normativas específicas.⁶²

Con atención a la ubicación en un régimen parlamentario o monocrático, el significado de los reglamentos parlamentarios es diferente, pese a la importancia del reglamento de él depende el funcionamiento adecuado del Parlamento como órgano colegiado que desarrolla sus facultades en un ambiente de múltiples intereses, encontrados o no, que le son propios al pluralismo político que caracteriza su integración y siempre refleja la más diversa composición de las sociedades contemporáneas. Si se hiciera la pregunta de cuál es el origen de los reglamentos parlamentarios?, Inglaterra y Francia serían la respuesta, son la cuna de los antecedentes del Parlamento y la Asamblea Nacional, en términos generales se dejó sentir en ellos la necesidad de regular el procedimiento de sus facultades, el orden en las discusiones, así como los derechos y obligaciones que tenían sus miembros. En Inglaterra se utilizó como equivalente de reglamento la palabra *Orders*, en Francia la expresión *Reglamento Parlamentario*, términos que también son utilizados en Italia, España, México y otros Estados Iberoamericanos; en Alemania se designa como *Geschäftsordnung*. Etimológicamente reglamento coincide como la colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento, en su derivación de la palabra latina regla que emana del

⁶²Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.77-78. Cita a Coro Cilián García de Iturrospe, *Teoría General sobre la Naturaleza Jurídica de los Reglamentos Parlamentarios*, op. Cit. Pág. 357-358.

verbo *rego que significa* un hecho, dirigir hacia un fin y que proporciona una idea clara, pero limitada de la función que tienen los reglamentos parlamentarios. Las peculiaridades que se encuentran en los reglamentos se pueden referir a: 1) La relatividad y dependencia como regla que establece una normativa propia de las asambleas, dependiente del derecho constitucional; 2) Logra establecer una relativa estabilidad, como derivación de la autonomía del Parlamento y sus miembros en el proceso de formulación del ordenamiento interno propio; 3) Logra codificar las normas reglamentarias y les define una estructura sistematizada como organización de las facultades y funciones del Parlamento.⁶³

Dilucidar la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios ha sido motivo de diversos estudios y autores, más no resulta muy claro los resultados obtenidos debido a las particularidades que se presentan y que hacen dudar si se está analizando o no una ley en sentido formal; estos se consideran una norma de extraordinaria importancia en virtud de los motivos siguientes: 1) En cuanto a las formalidades y solemnidades no es una ley propiamente dicho, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, debido a que ocupa en la jerarquía real de las fuentes un lugar inferior a la Constitución, pero si superior al de las leyes ordinarias; 2) Por su perfección o deficiencia depende de que el Parlamento y sus miembros cumplan bien o mal sus funciones, el proceso de formación de la ley en todas y cada una de sus partes, la aprobación del Presupuesto General de la República y créditos, la relación armónica o no entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el funcionamiento sano o

⁶³Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.78.

patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materiales en el Estatuto que rige la vida interna de las Asambleas.⁶⁴

Los preceptos del Reglamento de Cortes han servido de modelo para regular la vida de otras instituciones, públicas o privadas y pueden ser consideradas como fuente supletoria del derecho; sirviendo la calificación que se hace del reglamento como una pauta para juzgar a un régimen liberal o autoritario, según el respeto que se le tenga al principio de autonomía o a la imposición normativa que se pretenda sobre el parlamento. Controvertida es la naturaleza jurídica del reglamento al generar diversas posiciones doctrinales, se clasifican de la forma siguiente: 1) Para Hatscher, alemán, y Santi Romano, italiano, expresan que éstos son un solo conjunto de reglas convencionales que no llegan a constituir auténticas normas jurídicas y su valor es menor al de otras fuentes como la costumbre; 2) Para Laband, francés, la naturaleza de los reglamentos tiene carácter estatutario de derecho corporativo que rige exclusivamente la vida interior de los parlamentos y obliga solamente a sus miembros, dependiendo mayoritariamente de ellos la conservación o modificación del mismo; 3) Para Coducci - Pisanelli, italiano, considera que los reglamentos formados por elementos de distinta naturaleza, por un lado son verdaderas normas jurídicas, leyes en sentido material, en otro sentido no son leyes formales debido a que rigen para una sola cámara, no son sancionadas por el jefe de Estado, y generalmente no necesitan ser publicadas en el *Diario Oficial*; 4) Para León Duguít, doctrina clásica francesa, de la que también forman parte las obras de Maurice Hauriou y Barthelemy, ha sostenido que al ser elaborado cada conjunto de normas reglamentarias para

⁶⁴Pérez Serrano, Nicolás, 1960, *Estudio intitulado Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario*, Revista de Estudios Jurídicos de Madrid, núm. 105, publicado en la Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de los Diputados, 1991, Pág. 180-181.

regir en cada Cámara, su naturaleza está de acuerdo con las resoluciones de cada órgano parlamentario y sus efectos jurídicos sólo influyen en el interior de la Cámara que los elaboró. Son irrelevantes fuera del Parlamento, no pueden ser invocados ante los tribunales ordinarios por omisión o violación, salvo que se acudiera a ellos pretendiendo la reivindicación de un derecho violado; 5) Modernamente otros autores piensan que la naturaleza de los reglamentos es diferente, que existen normas que pueden regir únicamente en el ámbito interior del parlamento y otras para el ámbito exterior del mismo. Los primeros están referidos a auténticos Reglamentos de Derecho, aunque no procedan del gobierno, pues suponen una manifestación inmediata de soberanía y de rango inferior a la ley; las segundas no son normas que se puedan fundar en una imprecisa noción de autonomía. Hay una serie de intereses del Estado cuyo cuidado solo es posible cediendo su defensa al Parlamento, por lo que los Parlamentos están garantizados para proveerse a sí mismo de un ordenamiento particular, cuyo carácter jurídico y su naturaleza no se ve desvirtuado por su independencia con relación al ordenamiento jurídico general del Estado; y 6) Para Nicolás Pérez Serrano y Fernando Santaolalla López, los reglamentos parlamentarios están constituidos por normas autónomas que son calificadas de “prescripción autonómica”, lo que significa que para salvaguardar la independencia del órgano ningún poder debe intervenir de su vida interior, de lo contrario eso sería ir en contra de la libertad propia del órgano; la facultad de auto gobernarse, en concordancia con lo establecido en las normas constitucionales y en la legislación secundaria, es de jerarquía superior en virtud de que las leyes están sujetas al procedimiento consignado en los propios reglamentos.⁶⁵

⁶⁵ Santaolalla López, Fernando; *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, pág. 35-46.

Independientemente de las consideraciones doctrinarias referidas, es indudable que el reglamento es reconocido como fuente normativa directa y autónoma que está colocada en lugar destacado de la juridicidad del parlamento. Actualmente se distinguen dos tipos de reglamentos, *el tipo inglés*, cuya función normativa se recoge en reglas que fueron surgiendo consuetudinariamente de acuerdo con las necesidades del trabajo parlamentario, y *el tipo continental*, que considera a los códigos parlamentarios como reglamentos otorgados en armonía con la autonomía e independencia de los Parlamentos, instituyendo así un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular el funcionamiento y organización del Parlamento. Los reglamentos - tipo continental- suelen ser excesivamente rígidos, sin embargo la existencia de estos es necesaria para poder ordenar y conducir el funcionamiento de las asambleas nacionales en su carácter de órganos colegiados, permiten conducir las actividades legislativas sin interferencias de otros órganos o autoridades ajenas a estas, cada legislatura tiene la facultad de poder modificarlos cuando lo estime pertinente a su desempeño o intereses, sin perjuicio de por medio de acuerdos y prácticas parlamentarios se adopten o no nuevas modalidades en el desempeño de las facultades o que el trabajo mismo, los acuerdos políticos y las nuevas exigencias le demanden nuevas modalidades y procedimientos para la definición de nuevas alternativas y dinámicas políticas que contribuyan al desarrollo de la vida del Estado en general. Sin lugar a dudas el reglamento es el instrumento más apropiado para encauzar normativamente, entre otros aspectos, lo relacionado a la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, el funcionamiento del Parlamento, así como lo correspondiente al proceso de formación de la ley, la regulación del debate, el número de comisiones, integración, composición y

funcionamiento de las comisiones parlamentarias, sean estas permanentes, especiales, de investigación o de otra índole y la forma de trabajar en estas, el *quórum* exigido para el funcionamiento del parlamento y las comisiones, tipos de votaciones, forma de realizar las mociones, la fiscalización de éste a través de los medios de información parlamentario instituidos.⁶⁶

La potestad auto normativa del Parlamento proviene de la Constitución, se establece la “reserva” en virtud de la cual los estatutos y los reglamentos parlamentarios están dotados de una competencia material exclusiva y constituyen fuente del derecho objetivo. El Reglamento no está sometido al control de legalidad pero si al de constitucionalidad, si observamos el contenido de algún reglamento parlamentario encontraremos que su contenido y estructura está referido a la integración, si es o no unicameral o bicameral; número de miembros que integran el parlamento, la calificación de las elecciones, la instalación de las Cámaras, su Junta Directiva, Comisiones, Grupos Parlamentarios, Sesiones, Tipos de Votación, Discusión de las Iniciativas, Administración de los fondos del Parlamento, función del área sustantiva y principal y todos los demás aspectos que implica su organización y administración.⁶⁷

2.3.3) Acuerdos de los órganos rectores del parlamento - estatuto de grupos parlamentarios y los partidos políticos.

En la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término *acuerdos* que surgen de los órganos rectores del Parlamento, tienen naturaleza parlamentaria, diversidad de contenidos y son fuente genuina de derecho; el

⁶⁶Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.82-83.

⁶⁷Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.84-85.

contenido de estos puede ser organizativo, administrativo o político, según sea el caso e interés perseguido en cada uno de ellos, tienen que ser respetados por los integrantes del parlamento. En el parlamento es común observar cómo los integrantes de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria agruparse para formar las denominadas fracciones o grupos parlamentarios con la finalidad de que los parlamentarios de una misma filiación partidista, político ideológica o aliados que actúan bajo la unidad de criterio común en el debate parlamentario. Los estatutos de cada Partido Político establecen los lineamientos y procedimientos para elegir al líder del grupo parlamentario; no existe un estatuto para los grupos parlamentarios propiamente dicho, cada grupo se guía por las definiciones político partidarias, existen lineamientos en los grupos o fracciones parlamentarias, sin embargo se manejan con el sigilo y disciplina correspondiente para obedecerlas con el criterio y posición política definida en el debate o las directrices determinadas por el partido político propiamente dicho.⁶⁸

2.3.4) Fuentes de dimensión sociológica

El parlamento no puede vivir alejado de la realidad socio económica y política, ni estar ajeno a la interrelación entre partidos políticos, ni a las relaciones entre los órganos del Estado o la situación que mantienen los grupos de presión y la sociedad civil en general; el Parlamento debe ser perceptivo de los usos, prácticas, precedentes, costumbres y convenciones que se producen en su interior debido a que estos servirán de base para el posible desarrollo de las funciones que le son propias e inherentes como órgano colegiado, constituyéndose en un determinado momento en fuente de investigación y consulta.

⁶⁸Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.86-87.

a) Usos, prácticas y precedentes

El significado de las fuentes sociológicas suelen ser confundidas, por lo que se necesita establecer sus diferencias; en primer orden deben definirse en atención a la concepción en cuanto al uso, debido a la práctica, estilo o modo de proceder del colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente y ha adquirido fuerza de ley, el uso es sinónimo de modo de proceder, y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase inicial.⁶⁹ Una de las características de mayor importancia en su uso es que la ley debe aceptarlo, su variedad y no ir en contra de los principios éticos parlamentarios; debe ser aceptado por la sociedad en general y los tribunales tenerlos presente como normas supletorias que pueden suplir los vacíos de la ley.⁷⁰ Las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que aparecen institucionalmente en el actuar y desempeño parlamentario.

El precedente debe ser orientado a las esferas decisorias y no a la normatividad, es decir que sea la respuesta que da a cada caso concreto y no como una generalidad. Los usos, prácticas y precedentes están relacionados entre sí, en el parlamento no es extraño observar diversas formas y usos de parte de los parlamentarios para expresar su apoyo o inconformidad ante una cuestión determinada que está siendo debatida, con el tiempo esto puede llegar a convertirse en una práctica institucionalizada.⁷¹ El precedente y sus efectos son sensibles a lo interno del parlamento, los órganos rectores los toman como referentes y se les tiene en consideración para resolver situaciones específicas similares a alguna que ya fue resuelta en el pasado.

⁶⁹Cabanellas Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VIII, Buenos Aires, Heliasta, 20ª ed., 1986, p 265

⁷⁰Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.88.

⁷¹Martínez-Elípe, León, op. cit. P 478-479

b) Jurisprudencia parlamentaria

A través de la repetición de los precedentes, de manera similar y unitaria, es posible ir integrado una jurisprudencia parlamentaria, como el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o varios tribunales superiores. Por jurisprudencia debe entenderse la repetición constante, uniforme y coherente, de tal suerte que revele un criterio general, un hábito y modo constante de aplicar las normas jurídicas.⁷²

Existen algunos criterios que sostiene que no puede hablarse de jurisprudencia en sentido estricto dentro de los procedimientos parlamentarios, supone la existencia de un órgano encargado de interpretar y aplicar el derecho, distinto de aquellos que lo formulan o declaran; en este sentido es pertinente aclarar que la jurisprudencia parlamentaria se produce y aplica únicamente y de manera exclusiva dentro del Parlamento, siendo de gran utilidad para la solución de casos particulares, en base a los precedentes se puede formular una resolución similar a la aplicada para resolver un problema anterior.⁷³

c) Costumbres y convenciones parlamentarias

Las fuentes sociológicas sirven de base a la costumbre, primeramente la costumbre se define como la forma espontánea de creación de normas de conducta, la regulación de las conductas surge y proviene de forma espontánea de un grupo social y su observancia es voluntaria para quienes lo constituyen, sin que ante una infracción se tenga la posibilidad de la imposición forzosa

⁷²De Pina, Rafael; *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 15ª edición, 1986, pág. 323.

⁷³Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, pág.89.

por la autoridad, salvo que este incorporada al ordenamiento jurídico del Estado, razón por la cual la costumbre parlamentaria tiene un valor extraordinario, constituye la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes a los trabajos de las Cámaras, o las normas reglamentarias mismas cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse en forma diversa.⁷⁴

Las convenciones parlamentarias tienen que ser delimitadas en el sentido jurídico del término convención, o sea que el acuerdo de voluntades entre dos o más partes, concertado libremente; a criterio de la teoría política, se emplea en épocas revolucionarias como una reunión de representantes del pueblo abocados a redactar un texto constitucional. Las convenciones parlamentarias encierran la idea de las concepciones jurídicas y políticas mencionadas; en este sentido entenderlas *“como el conjunto de reglas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables”*, de igual forma a como aparecen pueden desaparecer estas, podría pensarse que para los debates de una iniciativa de ley se establecen reglas para el debate y aprobación en virtud de su importancia o de la celeridad que se requiera.⁷⁵

d) Acuerdos de grupos parlamentarios

Los acuerdos de las fracciones parlamentarias están vinculados de manera directa con las costumbres y las convenciones parlamentarias, estos acuerdos pueden llegar a convertirse en convenciones, en un régimen pluripartidista que llegue a acuerdos para la elaboración de una reforma o bien de respeto hacia

⁷⁴ Ídem nota anterior, pág. 89-90.

⁷⁵ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, pág.90.

los demás grupos o hacia algún miembro de los otros Poderes, previo a la realización o celebración de un acto se acuerda entre las fracciones parlamentarias interesadas manifestar su posición respecto a una situación determinada o en general que se está presentando en la sociedad para evitar interrupciones a la lectura del informe. Estos acuerdos constituyen fuente sociológica del derecho parlamentario, son de utilidad práctica y la buena andanza del parlamento, posibilitan y refuerzan la tolerancia entre parlamentarios, la colaboración y convivencia pacífica para el desarrollo de las Sesiones.⁷⁶

2.3.5) Fuentes de dimensión axiológica

Existen diversos criterios respecto a que el parlamento no puede existir al margen de los hechos y fenómenos sociales, ni de los valores filosóficos e ideológicos diferentes que surgen en la pluralidad democrática; en consecuencia considerando a la ideología como el conjunto de ideas, convicciones e incluso sentimientos que se refiere a la organización política y ejercicio del poder, en una estructura social e histórica determinada.⁷⁷

2.4 Fundamento teórico del parlamentarismo

La Real Academia Española de la Lengua, ha expresado que el término proviene de la expresión verbal *parlamentar*, es decir, hablar y conversar unos con otros; el diccionario presenta distintas acepciones y entre ellas aparece la que interesa al tema que se trata, se refiere a la conceptualización jurídico-política de la expresión *parlamento*. En Francia, “*nombre de ciertas asambleas antiguas provistas de grandes poderes; hoy se da este nombre a la reunión del*

⁷⁶Ídem nota anterior, pág.91.

⁷⁷Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, Tercera reimpresión 1995, Pág.91.

Senado y de la Cámara de Diputados. En Inglaterra, la Cámara de los Lores y la de los Comunes. Por extensión nombre aplicado a las asambleas que ejercen el Poder Legislativo”⁷⁸. Existe una relación intrínseca entre el parlamentarismo y el don de la palabra humana, visto como una característica de la razón. Parlamentar está referido a la acción de hablar o razonar en altas, claras y vivas voces, de forma lógica se expresen los sentimientos y efectos de quien hace uso del don de la lógica en voz alta.⁷⁹

Tal acepción tiene doble significado: judicial y política. Judicial, si atendemos a la designación que recibía la asamblea de los grandes del reino en Francia, que se convocaba para tratar negocios importantes durante el gobierno de los primeros reyes; refiere además a cada uno de los tribunales superiores de justicia que en tal país gozaban de atribuciones políticas. La segunda acepción del término *parlamentarismo*, requiere referirse a la asamblea legislativa que tomó nombre en la antigua Inglaterra, integrada por una doble Cámara: Cámara Alta o de los Lores y Cámara Baja o de los Comunes. Esta primera observación sobre lo que la expresión *parlamentarismo* significa actualmente, uno de los regímenes políticos contemporáneos; hay que tener presente la distinción existente entre las mencionadas formas de gobierno o regímenes políticos y otro aspecto relacionado, objeto hoy de frecuente confusión, que son las llamadas *formas de Estado* y que deben analizarse previamente para permitirnos abordar el tema del parlamentarismo como forma de gobierno. Tres son las formas de Estado que existen en la actualidad y que se pueden clasificaren: Estado de

⁷⁸Ramón García Pelayo y Gross, *Pequeño Larousse*, Talleres de Heraclio Fournier S.A, Vitoria, 1980, pág. 654.

⁷⁹Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 19.

democracia clásica, Estados autoritarios y Estados de democracia progresiva, según la teoría de BISCARETTI DI RUFFIA.⁸⁰

Podría entenderse que el régimen parlamentario constituye una forma de gobierno específica y entraría dentro del concepto de democracia progresiva, en tales democracias se aspira al “*reino de todos*” JIMÉNEZ DE PARGA, sólo ciertos hombres toman las disposiciones políticas fundamentales, tienen que contar con el apoyo mayoritario de los ciudadanos, partiendo de tales formas de Estado, podría entrarse en los principios sub tipos democráticos. En algunos regímenes políticos se otorga la última y decisiva palabra a las cámaras representativas, mientras que en otros es el Ejecutivo el que finalmente decide, los primeros, donde el Parlamento destaca de las otras instituciones, se les conoce como *regímenes parlamentarios*, y en otro casos se les denomina *regímenes de asamblea o convencionales*, M. JIMÉNEZ DE PARGA. Al régimen parlamentario podría considerársele como el sistema típico de la colaboración de los poderes esto debido a la existencia de un jefe de Estado, sea el rey o el presidente, políticamente irresponsable; en otro sentido existe un Parlamento que controla la gestión gubernamental. Los tratadistas contemporáneos suelen distinguir tres sub especies de regímenes parlamentarios: dualistas, monistas y regímenes de gabinete.⁸¹

El término parlamentario es usado con mayor regularidad en regímenes políticos de tipo parlamentario, según la forma de gobierno o bien, donde el órgano depositario del Poder Legislativo se llama concretamente parlamento,

⁸⁰Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, citado por Ferrer-Vidal, Pablo de Búfala; Derecho Parlamentario, Colección Textos Jurídicos Parlamentarios, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág.1-2

⁸¹ Jiménez de Parga, Manuel; *Los regímenes Políticos Contemporáneos*, Tecnos Madrid, 1987, p 133. citado por Ferrer-Vidal, Pablo de Búfala; *Derecho Parlamentario*, Colección Textos Jurídicos Parlamentarios, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág.1-2

caso de Inglaterra, integrado por dos cámaras, Comunes y Loes. En un régimen presidencial resulta más común el uso del término legislador por ser miembro del Poder Legislativo; pese a ello, el término parlamentario comprende los ámbitos de acción de un miembro de un órgano legislativo y no sólo la función de elaborar leyes.

Por su naturaleza corresponde a los seres humanos, que en sentido práctico del ejercicio de la actividad política por excelencia, requieren para su convivencia una forma de comunicación, en este caso el habla como una acción humana esencial y básica para hacer posible la convivencia de grupos de seres humanos como condición básica indispensable para el ejercicio parlamentario de la clase política y el interactuar con otros grupos sociales.⁸²

En una de sus acepciones por parlamento se debe de entender lo equivalente a discurso, razonamiento u oración que se hace a un Congreso o Junta, otros lo definen como la acción de hablar, y parlamento es lo que se habla, o el lugar en el que se habla. El parentesco conceptual entre parlamentarismo con la palabra humana, a su vez es la expresión propia de la razón en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los efectos del que habla.⁸³

El ser humano es un ser político por excelencia, por su naturaleza el hombre para convivir requiere de formas de comunicación, hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales y demanda de la existencia de fines y/o metas más o menos afines con decisiones

⁸²Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 20.

⁸³Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 19.

comunes. Ambas funciones son propias de la colectividad donde el instrumento esencial es la comunicación oral, hablar y escuchar para poder determinar, resolver y convenir entre seres humanos. Los lugares en los que se habla, los centros de discusión y deliberación se encuentran en las más antiguas formas sociales e históricas; forman parte del recuerdo común y la palabra que hoy en día se usa en torno a la función humana de la comunicación oral, *sea foro, tribuna, ágora, púlpito, asamblea*, todas impregnadas de antiguas referencias. Sin un sitio y/o lugar para hablar, sin un mecanismo social de comunicación, no se podría explicar la historia de los pueblos y el desarrollo de sus culturas. Hay dos épocas en la historia del parlamentarismo, situados en el mundo occidental antecedentes del nuestro y fuente de las instituciones modernas; primero la época medieval, donde los jefes o caudillos se reunían con el rey para tomar las determinaciones comunes con él; aquí funcionaba el principio de *igualdad entre los parlamentarios*, quienes formaba parte de la incipiente institución; los doce pares de Francia, eran pares o iguales entre sí mismo, parejos con el mismo valor unos con relación a otros; sobresalía el *primus inter pares*, el monarca al que todos reconocían como el primero y que ocupaba entre los iguales el lugar de distinción. La Tabla Redonda en la antigua Inglaterra, otro referente que responde a un principio similar; precisamente de esa forma geométrica y todos los que se sentaban a su entorno se consideraban iguales entre sí, cuyo valor era idéntico en las deliberaciones y en la consideración que se tenían entre sí. La mesa sin cabecera constituyo un símbolo de la igualdad, quienes ocupaban los lugares en la circunferencia no reconocían entre ellos, al menos en el momento de la deliberación, preeminencia alguna; todos los lugares eran idénticos, sólo el del monarca se distinguía de los demás.⁸⁴

⁸⁴Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos

Modernamente los parlamentos inician con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que adquiere gradualmente funciones políticas fundamentales y autonomía frente al soberano - el rey- en especial con el surgimiento brusco de la Asamblea Nacional francesa de 1789, la cual asume por sí y ante sí la representación de la nación. Pese a la existencia de diferencias entre el Parlamento medieval y el moderno, entre ellos existe una relación ininterrumpida, con notoria evidencia y constituye la esencia del parlamentarismo y la función deliberativa de este órgano del Estado. Los convocados a los parlamentos antiguos deliberaban, exponían sus opiniones frente al príncipe de viva voz sus convicciones y sus argumentos, igualmente lo hacen los parlamentarios modernos quienes exponen de viva voz sus convicciones y sus argumentos al momento de debatir y deliberar sobre uno o varios temas en cuestión. La diferencia radica en que los antiguos eran oídos y la determinación final era tomada por el monarca; en la actualidad la deliberación se resuelve con una votación entre los mismos parlamentarios, el acuerdo es logrado entre los mismos parlamentarios constituidos ahora en un órgano del Estado y que goza de soberanía. Otra similitud entre los parlamentos antiguos y los modernos es que ambos se integran con una porción pequeña del total del grupo social sobre el que recaerán sus determinaciones; en ambos casos, quienes deliberan y discuten no son todos los integrantes de la sociedad, sino un grupo selecto de los integrantes de la sociedad.⁸⁵

En el Parlamento medieval, sus integrantes tenían en base a la costumbre un lugar en el Parlamento, el que se derivaba de la posición social y

Universitarios, 1999, México, pág. 20.

⁸⁵Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 21.

económica, o eran llamados expresamente por el monarca; en cambio en los parlamentos modernos, encuentran su plenitud en los sistemas democráticos, los parlamentarios representan a otros, el pueblo quien los elige para representar a la sociedad entera o a la nación, tal y como se ha repetido desde 1791 en las constituciones de los Estados actuales. El Parlamento responde hoy a dos exigencias sociales, la primera es la necesidad de hablar para llegar a acuerdos, la exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto que constituye un fin común en las sociedades, así como las acciones y determinaciones necesarias para alcanzar ese fin común requiere de un espacio, físico y social en el que se acuerden y se implanten, es decir el Parlamento. La segunda exigencia, tiene un carácter más operativo, deriva de la imposibilidad de la reunión física de todos los interesados en los asuntos comunes. Las experiencias de la antigua ciudad donde los ciudadanos podían reunirse en la *ágora* a deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos de la *polis*, ya no es posible, y desde hace siglos, por efecto del crecimiento poblacional y la magnitud de las sociedades políticas actuales donde la reunión de los *representantes* de todos sustituyó la reunión de todos. La necesidad de deliberar, discutir, y en consecuencia de hablar y de escuchar, así como de las necesidades de que las minorías numéricas de los parlamentarios asuman la representación de todos los demás miembros de la sociedad, se constituyen en el fundamento teórico del Parlamento.⁸⁶

Modernamente los parlamentos inician con la evolución del antiguo Parlamento inglés, que adquiere gradualmente funciones políticas

⁸⁶Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 21.

fundamentales y autonomía frente al soberano - el rey- en especial con el surgimiento brusco de la Asamblea Nacional francesa de 1789, la cual asume por sí y ante sí la representación de la nación. Pese a la existencia de diferencias entre el Parlamento medieval y el moderno, entre ellos existe una relación ininterrumpida, con notoria evidencia y constituye la esencia del parlamentarismo y la función deliberativa de este órgano del Estado. Los convocados a los parlamentos antiguos deliberaban, discutían, exponían sus opiniones frente al príncipe de viva voz sus convicciones y sus argumentos, igualmente lo hacen los parlamentarios modernos quienes exponen de viva voz sus convicciones y sus argumentos al momento de debatir y deliberar sobre uno o varios temas en cuestión. La diferencia radica en que los antiguos eran oídos y la determinación final era tomada por el monarca; en la actualidad la deliberación se resuelve con una votación entre los mismos parlamentarios, el acuerdo es logrado entre los mismos parlamentarios constituidos ahora en un órgano del Estado y que goza de soberanía. Otra similitud entre los parlamentos antiguos y los modernos es que ambos se integran con una porción pequeña del total del grupo social sobre el que recaerán sus determinaciones; en ambos casos, quienes deliberan y discuten no son todos los integrantes de la sociedad, sino un grupo selecto de los integrantes de la sociedad.⁸⁷

El parlamentarismo como forma de gobierno constituye una aplicación excesiva del régimen parlamentario, semejante a lo que es el régimen presidencial y el presidencialismo; el parlamentarismo implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento,

⁸⁷Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 21.

excluyendo al resto de los órganos del Estado, rebasa los principios que rigen al sistema parlamentario, la coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos. Durante el S-XIX se desarrolla a plenitud el parlamentarismo, en países como Inglaterra, Italia, Holanda, Bélgica y Francia, exceptuando los periodos imperiales, el parlamento se convierte en el eje del debate político y extiende su influencia sobre el gobierno, que hasta aquel entonces se centraba en el poder regio. La monarquía constitucional cede progresivamente su sitio al régimen parlamentario, que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el parlamento; manifestándose esta etapa: "*por votos de censura parlamentarios, por disoluciones anticipadas de las cámaras por parte regia intentando frenar el desarrollo del parlamentarismo, provocando crisis constitucionales*": En el presente, el parlamento ha resuelto a su favor los conflictos con la monarquía. Uno de los críticos de esta forma de expresión gubernamental, Carl Schmitt en su obra *Sobre el Parlamentarismo*, centra sus objeciones en el régimen parlamentario como forma de gobierno y como forma de Estado. Respecto a la primera crítica, se expresa que el excesivo dominio del parlamento sobre el gobierno provoca la inestabilidad de éstos y la imposibilidad de gobernar armónicamente las funciones administrativa y legislativa, las observaciones como forma de Estado se orientan en tres sentidos: la democracia parlamentaria es homogénea, representa a la burguesía; rechaza la idea del parlamento-legislador, argumentando que la ley es la transacción entre intereses, pero nunca el producto racional de la discusión y fatalmente, su crítica a la democracia procedimental, es decir, en el momento de tomar decisiones, el parlamento es expresión de la mayoría, que en cualquier momento podrá decir qué es lo legal y lo ilegal.⁸⁸

⁸⁸*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Berlín Valenzuela, Francisco, coordinador, Moreno Collado, Jorge; Camposeco,

Existen tres subespecies de regímenes parlamentarios: el parlamentarismo dualista, referido a los casos en que las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político, entre el Jefe de Estado y el jefe de Gobierno; el parlamentarismo monista, trata de los casos en que las funciones políticas de mayor importancia se le asignan al parlamento y al gabinete; y el régimen de gabinete trata del caso del entendimiento perfecto entre la mayoría parlamentaria y el gabinete con predominio de este último. En contraposición al parlamentarismo, se presenta el antiparlamentarismo como una acción del Poder Ejecutivo para desaparecer el órgano legislativo. Si el parlamento no se desarrolla en un ambiente de libertad democrática para que florezca y se desarrollen las instituciones políticas, su existencia tiende a ser mediatizada por las limitaciones que le imponen. Las denominadas crisis del parlamentarismo en el mundo, "*no han sido otra cosa que la imposición de un poder sobre otro, que erigiéndose en supremo hacedor de la vida política de la nación ha derivado a la instauración de un régimen autocrático, cuya preocupación central parece haber sido desnaturalizar la verdadera esencia del parlamento*". Su instauración es de vital trascendencia para que sirva de contrapeso a la figura del dictador o ejecutivo dominante; sin embargo el exceso de facultades limita al parlamentarismo, por lo que hace falta retomar la esencia del equilibrio entre poderes, en aras de una democracia de mayor plenitud.⁸⁹

Al referirse al Parlamentarismo, necesariamente debe hacerse al Parlamento Inglés, sus orígenes se encuentran en prácticas institucionales

Miguel Ángel; Molina Piñeiro, Luis; Namorado Urrutia, Pericles, Orozco Gómez, Javier; Pedroza de la Llave, Susana Thalía; Rivera Alvelais, Francisco, y Vega Vera, David, pág. 531.

⁸⁹*Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Berlín Valenzuela, Francisco, coordinador, Moreno Collado, Jorge; Camposeco, Miguel Ángel; Molina Piñeiro, Luis; Namorado Urrutia, Pericles, Orozco Gómez, Javier; Pedroza de la Llave, Susana Thalía; Rivera Alvelais, Francisco, y Vega Vera, David, pág. 532.

inglesas que cuentan con gran aceptación y desarrollo en Europa; como sistema sus orígenes se encuentra en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo el nacimiento del constitucionalismo moderno; afirma Kart Loewenstein que el Parlamento Largo de Inglaterra, 1640- 1649, dominó y gobernó como detentador único del poder hasta ser sometido por Cromwell y el ejército, debido a su monopolio fáctico de poder no se fundamentaba en una teoría política convincente, el dominio del Parlamento provocó la más rigurosa de las críticas antiparlamentaria de los protagonistas de la naciente democracia absoluta que se encarnaba en las figuras de los independientes y de los Levellers. La historia constitucional inglesa, el gobierno de asamblea quedó como un episodio para la cual apenas si hay un recuerdo, fue sucedido por la restauración monárquica, posteriormente por la Glorious Revolution con su parlamentarismo incipiente y su gobierno de gabinete. Se caracterizó por el esquema siguiente: 1) Asamblea Legislativa electa por el pueblo que estaba dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales; 2) El Ejecutivo sujeto de manera estricta a la Asamblea, pudiendo ser designado o destituido a discreción de ésta; 3) Ningún órgano estatal era legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea; y 4) No existía ningún derecho del gobierno para disolver el Parlamento, sin embargo la disolución por parte del electorado si era posible por su condición de soberano.⁹⁰

2.4.1) Elementos Teóricos

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado, el sistema de formación del gobierno y su permanencia

⁹⁰ html.rincóndelvago.com, Capítulo I, *El Sistema Parlamentario*.

dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria la que puede surgir directamente de las elecciones o de una alianza o coalición. No es suficiente que el Parlamento elija al jefe de gobierno para hablar de un sistema parlamentario, se necesita que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos públicos. Pueden distinguirse los siguientes elementos: un Poder Ejecutivo, dividido entre el jefe de Estado, monarca o presidente, y el jefe de gobierno con un primer ministro, presidente del gobierno o canciller, y un Poder Legislativo o Parlamento compuesto por dos cámaras: Cámara de Lores, en Inglaterra, la que sigue siendo el refugio de la aristocracia o, Senadores o sus equivalentes; la Cámara baja denominada así por ser desde su origen la no aristocrática, conocida como la cámara de los Comunes en Inglaterra, representa al pueblo, su equivalente corresponde a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, a la Asamblea Nacional en Francia o al Congreso de los Diputados en España. Salvo Inglaterra, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara alta surgen de procesos electorales.⁹¹

El jefe de Estado tiene una función simbólica, puede ser decisiva en caso de crisis política profunda, el rey Juan Carlos de España en la transición política, no dispone de atribuciones políticas; en la práctica el jefe de Estado acata la decisión del electorado o de la mayoría parlamentaria. Las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del primer ministro, este gabinete responde al Parlamento, que puede destituirlo en cualquier momento por el voto de una *moción de censura* o rechazarlo por medio de una cuestión de confianza, sin embargo el primer ministro en su calidad de jefe de Estado puede disolver el Parlamento. El desarrollo del

⁹¹ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistema Parlamentario*, Instituto Federal Electoral, pág. 7

sistema parlamentario transfirió el poder al Parlamento ya través de éste al gabinete; el gobierno tiene el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene por el respaldo de la mayoría parlamentaria, puede ser destituido por medio de la moción de censura; el jefe de gobierno o primer ministro puede plantear la *cuestión de confianza* como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; en caso de no obtenerlo debe renunciar y cuando se presente un conflicto irresoluble, el primer ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento y a la celebración de nuevas elecciones.⁹²

El primer ministro y su gabinete están sujetos al control político por medio de diversos mecanismos de parte del Parlamento, las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia, son frecuentes pero no significa que el gobierno esté subordinado al Parlamento, mantienen su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas al Parlamento. Los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo. Los partidos políticos de oposición se constituyen en vigilantes, críticos y exigen mayores controles sobre el gobierno. La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. El Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales. Esto es válido para todos los sistemas políticos, para el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos sean los votos y menos polarizado sea el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas, en consecuencia se puede lograr una mayor estabilidad y eficacia al gobierno.⁹³

⁹² Espinoza Toledo, Ricardo, Sistema Parlamentario, Instituto Federal Electoral, pág. 8

⁹³Ídem nota anterior, pág. 8.

El sistema de partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario, caso de Inglaterra, donde no hay coaliciones; de pluralismo moderado con sistema electoral mixto, caso de Alemania; con representación proporcional corregida, el caso español, y de pluralismo polarizado con representación proporcional como lo es el caso de Italia. El sistema parlamentario tiene mayor flexibilidad para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, debido a que el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, surgen de la mezcla original de la historia y la cultura política y de los diseños institucionales de cada Estado. La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el rol simbólico del jefe de Estado.⁹⁴

En el Sistema Parlamentario se encuentra un común denominador, los gobiernos son designados, apoyados y/o destituidos por el voto parlamentario⁹⁵, esta afirmación por sí sola no expresa mayor cosa, no empieza por explicar por qué los gobiernos en cuestión muestran gobiernos fuertes o débiles, estables o inestables, en general con un buen o mal desempeño, o bien malo o mediocre. Sin abandonar el objetivo y propósito que esta investigación se ha trazado, habrá que observar los lineamientos centrales en su versión original del sistema que se propone generar un

⁹⁴ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistema Parlamentario*, Instituto Federal Electoral, pág. 8-9.

⁹⁵ Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 2000, pág. 99.

equilibrio entre el Parlamento y el Gobierno⁹⁶, se le acompaña con el derecho de disolución del parlamento y el voto de no confianza o de censura que están unidos uno al otro como pistón y cilindro de una máquina. Es su fuerza la que hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario, allí es donde no se encuentran las facultades respectivas debido a que no se corresponden adecuadamente, por un lado el derecho del gobierno de disolver el Parlamento o bien por el contrario la acción del parlamento para la desaprobación es limitada, en estos casos difícilmente puede funcionar un sistema parlamentario.⁹⁷

Cuando el poder es del pueblo se está en presencia de una democracia, la identificación del poder y el pueblo para que sea verdadera, durable y fructífera y que este se pueda lograr - hay que repetirlo - por la propaganda y la acción psicológica, que no interfiera la dependencia económica ni la manipulación de los hechos, hay que tener presente que *"lo insustituible de la democracia es la identificación del poder y del pueblo"*. Únicamente puede ser alcanzada por medio del sufragio efectivo y el acatamiento exacto de los resultados de un proceso electoral...⁹⁸ Los fundamentos teóricos del parlamentarismo se encuentran en las ideas de democracia, gobierno del pueblo identificación del poder y representación mediante procesos electorales creíbles. El Parlamento no sería nada si sus integrantes no son electos efectivamente por el sufragio de los electores.

Para la democracia son indispensables tres elementos: 1.- reconocimiento práctico de los derechos humanos, 2.- reconocimiento práctico de los derechos

⁹⁶ Midon, Mario, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, La Ley, Buenos Aires, 2004, pág. 705.

⁹⁷Lowestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1975, pág. 197.

⁹⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, citando a Manuel Gómez Morín, *La democracia en México*, conferencia pronunciada en 1962, publicada por Editorial Jus.

políticos, que ocurre cuando el ciudadano puede intervenir libremente en el proceso de integración del gobierno; y 3.- existencia de un sistema jurídico que garantice el respeto a los derechos humanos y a los derechos políticos del pueblo.⁹⁹ La democracia para su funcionamiento eficaz requiere un pueblo informado con veracidad y objetividad, sin manipulaciones mediáticas de las opciones que tiene en el momento de elegir sus gobernantes y representantes. La verdad es uno de los elementos básicos para la democracia, los ciudadanos al ejercer el sufragio, deben estar veraz y oportunamente informados de las propuestas de los contendientes políticos, la democracia no puede lograrse por métodos que atenten contra la libertad de los electores, sea cualquiera su naturaleza o producto de un constreñimiento de cualquier otro tipo. El Parlamento existe en la democracia, y la democracia reclama respeto al hombre y a sus derechos fundamentales, veracidad en los contendientes y libertad plena de los votantes.¹⁰⁰

Modernamente el Parlamento aparece como institución que se integra al concepto de la división de poderes. La asamblea representativa del pueblo, de la nación, adquiere su connotación actual cuando se le sitúa frente al monarca que representa al Poder Ejecutivo, el origen de esta idea se encuentra en *El espíritu de las leyes*, MONTESQUIEU, reaparece el principio expuesto por ARISTÓTELES, el poder debe tener límites y sólo el poder limita al poder. En el libro undécimo de la obra citada, se sintetiza en el capítulo IV, que "*No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación*", y agrega con cierta ingenuidad propia del siglo XVIII: "¡Quién lo haría!, ni la virtud puede ser ilimitada." Si el poder incita al abuso, entonces es necesario que se encuentren

⁹⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, citando a Adolfo CHRISTLIEB IBARROLA, *La democracia en México*, conferencia pronunciada en 1962, publicada por Editorial Jus;

¹⁰⁰ Idem nota anterior.

mecanismos que pongan límites al poder, trampas, barreras que impidan la extralimitación, que estorben cualquier abuso.¹⁰¹

Maurice DUVERGER en su obra *Instituciones políticas y derecho constitucional*, refiere que los dos elementos de la institución división de poderes son la separación de las funciones de poder en órganos distintos y la independencia de estos órganos. No basta distribuir entre diversos magistrados o cuerpos de gobierno las funciones de poder, ya que eso de alguna manera ya lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado y cualquier sistema de poder absoluto sobre una población numerosa. No basta repartir trabajo o distribuir funciones: lo característico, lo propio de un sistema verdadero de división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, son independientes entre sí. No son como en la Edad Media jueces y Cortes o Estados Generales, auxiliares del príncipe. En la fórmula de MONTESQUIEU y de LOCKE, la división de poderes implica necesariamente autonomía, libertad, independencia.¹⁰²

MONTESQUIEU distinguió tres poderes que deberían limitarse uno a otros, este expresa que en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. El segundo hace la paz o las invasiones; el tercero castiga los delitos, juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial y al otro poder Ejecutivo del Estado, Montesquieu

¹⁰¹MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Libro undécimo y Capítulo IV.

¹⁰²DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 5ta edición española, refundida, dirigida por Jorge Splé – Tura, edición castellana para España y América, 1970, Ariel S. A, Depósito legal: B. 36.911- 1970.

señala en su obra, siguiendo de cerca al *Tratado del gobierno civil*, de LOCKE, al ubicar frente a frente al Poder Legislativo, con los otros Poderes a los que llama ejecutivos; el Poder Judicial para él es Poder Ejecutivo, sólo que es el Ejecutivo "*de las cosas del derecho de gentes que se encarga de las relaciones exteriores y de la seguridad del Estado, mientras que el otro Poder Ejecutivo, el "de las cosas que dependen del derecho civil"* se ocupa de juzgar las controversias entre particulares y que hoy se conoce como Poder Judicial. El Legislativo es el que verdaderamente ejerce la voluntad política, general y abstracta, dicta las leyes; y los otros dos poderes son tan sólo ejecutores.

Desde MONTESQUIEU y después durante toda la tradición derivada de la soberanía de la Asamblea Nacional defendida en la Revolución francesa, el Poder Legislativo asume el papel preponderante entre los tres: *es el poder popular depositario de la soberanía y representante directo del pueblo*. MONTESQUIEU afirma que lo ideal sería, por otra parte, que "*el pueblo en masa tuviera el Poder Legislativo*", pero que al no ser posible en los Estados modernos con una gran población, es necesario que el pueblo se haga representar, y para ello lo mejor es la representación electiva. El pueblo no puede discutir directamente los asuntos legislativos; por lo que es necesario que en su nombre sus representantes electos en distintos lugares del Estado y por villas o ciudades diferentes, constituyan un cuerpo colegiado. El Parlamento desde la teoría y luego en la práctica, es un poder colegiado que discute y toma decisiones, en nombre de los ciudadanos que al no poder hacerlo adecuada y correctamente, eligen a sus representantes.¹⁰³

¹⁰³Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México.

El lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del Estado y de alguna manera se le considera el principal de los poderes – Primer Poder del Estado, vinculado directamente con la nación o con pueblo, el que dispone de más facultades autónomas de decisión que los otros dos, en el ejercicio de sus funciones, tienen que someterse a los dictados de la ley. En síntesis, el sitio del Parlamento en la organización política actual es primordial en todos los esquemas constitucionales modernos; en la letra de la Ley Fundamental, el Parlamento ocupa un lugar preponderante entre los tres poderes generalmente aceptados en la organización actual de los estados contemporáneos. Corresponde al Parlamento, el primero que se designa cuando se enumeran los tres poderes u órganos del Estado; se le reconoce como el representante directo del pueblo y entre sus funciones tiene las facultades de crear la voluntad originaria de la nación, que es la del Poder Legislativo y radica en el Parlamento, dicta la voluntad nacional expresada en normas generales y abstractas, en consecuencia los otros dos poderes del Estado no tienen esa facultad, ni la amplitud ni significado del primero, limitándose al cumplimiento de sus decisiones - actos administrativos en el uso del ejecutivo o emisión de sentencias en el caso del judicial - al marco legislativo que le es proporcionado por el Poder Legislativo.¹⁰⁴

Los Sistemas Políticos que marcan y definen la pauta se refieren a la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan espacio a las relaciones y decisiones trascendentales o no del Estado, la comunicación e influencia recíproca con el entorno sociopolítico podría resultar determinante en cierta manera o al menos influyente. Los Sistemas

¹⁰⁴Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México.

Parlamentarios se integran en referencia a los valores orientadores de la acción política, normas que se inclinan a la conducción del proceder de la colectividad que le da sentido, para determinar los roles generales y/o específicos que los actores y grupos políticos podrían o no llegar a cumplir; incluye un conjunto de procesos y funciones que en cierto sentido podrían permitir, con una definición razonable, las opciones y posibilidades que permitirían alcanzar los objetivos de gobierno y la sociedad; implica decisiones que podrían o no afectar la movilización de recursos económicos, financieros, materiales y humanos que conducen a la realización de actos y acciones colectivas, generales o sectoriales. Por su naturaleza la regulación y coordinación de las relaciones entre los diferentes sectores sociales, desde su calidad de actores, se unen los miembros de la clase política y otros grupos de sujetos que integran el sistema político como un todo, razón por la que el Parlamento es el primero al que se le denomina cuando se les menciona a los Poderes del Estado, de esta forma se le da un reconocimiento directo como representante del pueblo y que tiene las facultades de crear originariamente a la nación por medio de la ley.¹⁰⁵

Los órganos políticos gozan de cierta legalidad y legitimidad para que desde la colectividad puedan participar de forma activa y propositiva durante el desarrollo del proceso de toma de decisiones, lo cual permite que el sentido y criterio de autoridad se ejerza con legalidad y legitimidad -fundamentado en la ley-, que sus funciones y responsabilidades sean distribuidas bajo el principio de jerarquía y conforme las facultades de cada Órgano. Un Sistema Político no puede ser visto como un bloque homogéneo, por el contrario,

¹⁰⁵Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 25-27.

requiere de una interacción de intereses contradictorios, a partir de estos elementos se puede o no calificar un sistema político por lo cual se requiere como un imperativo la necesidad de la existencia de la pluralidad política y económica. El lugar del Parlamento es un sitio privilegiado en la conformación del Estado, de alguna manera se considera el primero de los poderes, relacionado de forma directa con el pueblo y dispone de mayor autonomía en sus decisiones con relación a los otros poderes que deben someterse a lo dispuesto por la ley, es decir normas abstractas e impersonales, en virtud de lo cual se le ubica en la organización política en un lugar preponderante en los esquemas constitucionales modernos y en la norma constitucional se le brinda esa misma preponderancia con relación a los otros Órganos del Estado de la organización de este en la actualidad.¹⁰⁶

Al tratar de definir un Sistema Político habrá que partir del prisma de la colectividad, expresando que se trata de un conjunto de relaciones e interacciones a través de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan o no a la sociedad e imponerlas de manera legal y legítima al resto de los miembros de la sociedad, esto como sistema. Un Sistema Político no puede ser limitado a reglas y normas que el mismo ha dictado, ni verlo como conjunto de principios que expresa y aspira poder cumplirlos, este es el resultado del devenir histórico, las contingencias de las circunstancias o momentos particulares cuya tendencia es variar entre anhelos, deseos y aspiraciones sobre lo que se ha construido y las circunstancias adversas, en consecuencia, son varias las paradojas y contradicciones que afectan el diseño, estructura, existencia, funcionamiento y evolución de un

¹⁰⁶Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 27.

Sistema Político. Las tensiones y contradicciones existentes entre valores y necesidades, pueden o no incidir en la modificación del equilibrio interno y la transformación repentina o planificada de las características básicas fundamentales permanentes. Los sistemas del poder político no están excluidos de estas circunstancias y sus reglas, consecuentemente con el rol del gobierno tienen diferentes etapas según las circunstancias, características y realidades políticas que enfrente.¹⁰⁷

El Poder Legislativo radica en el Parlamento y las reglas de carácter constitucional que este emite son normas que se deben imponer al poder público en general y a la sociedad sin excepción, en cambio los otros poderes no tienen esa facultad ni amplitud y significado que si tiene el Legislativo, por lo que se tendría que particularizar a la clase política, en especial sus operadores, debido a que se trata de normas y recursos que de alguna manera procuran superar o ajustar los objetivos propios y demandas nacionales; estas normas o reglas constituyen la estructura jurídica del Sistema Político, transversalmente constituye el eje principal para justificar el proceder y actuar, por sí mismas estas normas no garantizan el desarrollo de la vida política ni la democracia. A partir de la interacción entre las reglas del juego y los jugadores en un sistema político que se pueden comprender su dimensión y complejidad.¹⁰⁸

¹⁰⁷DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 5ta edición española, refundida, dirigida por Jorge Splé – Tura, edición castellana para España y América, 1970, Ariel S. A, Depósito legal: B. 36.911- 1970., Pág.70-78.

¹⁰⁸Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 27.

2.4.2) Democracia y representación

Para su vigencia y desarrollo el derecho parlamentario requiere de un Sistema Democrático que permita un ámbito de aplicación apropiado a sus principios y de utilidad. Cuando existen Sistemas Autoritarios y/o el gobierno lo ejercen grupos reducidos o una sola persona, carentes de respaldo popular, sin participación ni injerencia del pueblo el parlamento está de más o cuando funciona de respaldo y formalismo a las decisiones gubernamentales. El Parlamento en el Sistema Democrático representativo requiere de que la titularidad de la soberanía sea expresada por el pueblo y la ejerza por medio de sus representantes electos legítimamente a través del sufragio universal, por eso Parlamento y dictadura son excluyentes, la democracia directa no requiere un Parlamento, a diferencia del Sistema Democrático indirecto que es el caso cuando el pueblo delega temporalmente en un mandatario las funciones de gobierno.¹⁰⁹

Dos aspectos de un mismo fenómeno jurídico - político son el Parlamento y la democracia representativa, de alguna forma el sistema parlamentario es *democracia indirecta*, en otro sentido la democracia, modernamente hoy en día es un tema obligado en las discusiones políticas, actualmente forma parte del patrimonio cultural. Cuando se habla de democracia, se refiere a un gobierno donde el pueblo es el destinatario y beneficiario de los actos de gobierno, simultáneamente es el protagonista y actor de la propia forma de organización social. Un gobierno “*para*” el pueblo y en beneficio de este, pero ejercido con despotismo ilustrado o por una elite paternalista e indulgente

¹⁰⁹Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 22.

sería un gobierno monárquico o aristocrático, es decir continuar con la clasificación aristotélica, que gobierna para el pueblo pero carente del apoyo de este en la toma de decisiones, carecería del elemento básico de una democracia, no sería un gobierno “por” el pueblo y ejercido por éste directamente o por medio de sus representantes.¹¹⁰

Diversas son las formas de definir la democracia, unos refieren a la *democracia política*, como forma de gobierno - acepción original; otros a la *democracia económica* y la *democracia social*, se procura identificarla democracia con un sistema social en el que se pueda asegurar una similitud de oportunidades e igualdad en el goce de todos los bienes y servicios sociales por todos, un sistema de vida fundado en el mejoramiento constante de los aspectos económicos, sociales y culturales del pueblo. La democracia como sistema de vida y como meta constituye un criterio de mayor amplitud de la democracia, como modelo de convivencia; desvía la atención del punto central de la democracia que se refiere al concepto de *soberanía popular*. Lo inseparable e insustituible de la democracia es la identificación entre poder y pueblo, permite identificar el poder y el pueblo que se traduce a democracia que para ser verdadera debe identificarse al poder y el pueblo para que sea durable y fructífera, caso contrario debe repetirse por la propaganda y la acción psicológica para que no se dé por la imposición ni la dependencia económica. Únicamente puede ser posible a través del sufragio universal efectivo y sus resultados como proceso electoral.¹¹¹

¹¹⁰Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 22.

¹¹¹GOMEZ MORÍN, Manuel; *La democracia en México*, Conferencia pronunciada en 1962, Editorial Jus, citado porBátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 23.

Se puede expresar que los fundamentos teóricos del parlamentarismo se encuentran en las ideas de la democracia, el gobierno del pueblo, la identificación del poder y representación por medio de procesos electorales legítimos, aceptados y respetados por todos. Cuando los parlamentarios no sean, legal ni legítimamente, electos por el pueblo mediante el sufragio universal se le trasmite al Parlamento ilegalidad e ilegitimidad. La democracia demanda de tres elementos básico: 1) El respeto y reconocimiento de los derechos humanos; 2) El reconocimiento de los derechos políticos, es decir que el ciudadano puede participar libremente en el proceso de integración del gobierno; y 3) Que exista un ordenamiento jurídico con plena validez y eficacia que permita el respeto de los derechos humanos y los derechos políticos del pueblo. El funcionamiento eficaz de la democracia requiere de un pueblo oportuna, veraz y debidamente informado de las propuestas de los contendientes políticos y las opciones existente al momento de elegir a sus gobernantes; la democracia no se logra con métodos que violenten la libertad de los votantes, sean por medio de la publicidad manipulados o no, la acción psicológica, violentos o fundados en amenazas, o cuando son resultado de la coacción u otra forma. El parlamento existe en la democracia, y la democracia demanda respeto al hombre y a sus derechos fundamentales, veracidad en los contendientes y libertad plena para que los votantes puedan elegir.¹¹²

2.4.3) El Parlamento en la organización política

Modernamente el Parlamento se presenta como una institución que se integra al amplio concepto de la división de poderes, la asamblea representativa se sitúa frente al monarca que representa el Poder Ejecutivo. En

¹¹²Bátiz Vázquez, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág.24

un inicio esta idea se encuentra en la obra *“El espíritu de las leyes”* de MONTESQUIEU, retoma el principio expuesto antiguamente por ARISTÓTELES, expresa que el poder debe tener límites y sólo el poder limita al poder; en el libro IX de la obra referida se resume en el Capítulo IV que *“No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”*, agregando a la ingenuidad propia del siglo XVIII que: *“¡Quién lo diría!, ni la virtud puede ser ilimitada”*. Cuando el poder incita al abuso, entonces es necesario encontrar mecanismos que limiten al poder, sean trampas o barreras que impidan la extralimitación e impidan el abuso del poder. Los políticos y teóricos del S-XVIII, a partir de John LOCKE, expresaron que el mecanismo para contrarrestar al abuso del poder es la división de poderes, independientes entre sí y con atribuciones específicas de las que no pudieran salir, debido a que al hacerlo chocarían las atribuciones entre los Poderes del Estado.¹¹³

La división de poderes es una equivalencia de la división del trabajo del gobierno, especialización derivada de la estructura jurídica y política del Estado, los dos elementos de la división de poderes, como institución, son la separación de las funciones del poder en órganos diferentes y la independencia de estos órganos entre sí; distribuir entre diversos magistrados o cuerpo de gobierno las funciones de poder no es suficiente, esto de alguna manera lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado y cualquier sistema de poder absoluto sobre la población. Lo propio en un sistema de división de poderes es la definición, de manera independiente a cada uno, de las funciones de cada órgano; la división de poderes implica autonomía, libertad e independencia; al distinguir los tres Poderes o funciones del Estado debería limitarse uno con

¹¹³Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 25.

relación al otro; el Legislativo, hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes; el Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, para hacer la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las invasiones; y el Judicial castiga los delitos y dirime las diferencias entre particulares. En la separación de poderes, el Legislativo es el que ejerce la voluntad verdadera de la voluntad política, general y abstracta de la población, dicta la ley, los otros Poderes del Estado cumplen y hacen cumplir la ley.¹¹⁴

Durante la tradición derivada de la soberanía de la Asamblea Nacional defendida en la Revolución francesa, correspondió al Poder Legislativo asumir el rol preponderante entre los tres Poderes del Estado, este es el representante del poder popular, el que tiene la soberanía y actúa en calidad de representante directo del pueblo; si bien es cierto que lo ideal sería que el pueblo de forma masiva tuviera el Poder Legislativo, esto no es posible debido a que en los Estados modernos concentran una masa poblacional alta, por lo que se requiere que el pueblo se haga representar, es la representación electiva. El pueblo no puede discutir directamente los asuntos legislativos, necesita que lo hagan en su nombre los representantes electos y que hayan constituido un cuerpo colegiado.¹¹⁵

Desde la teoría y la práctica, el Poder Legislativo es una institución colegiada, delibera y toma decisiones en nombre de los ciudadanos a quienes representan; su lugar es privilegiado en la conformación del Estado, se le

¹¹⁴Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 5ta edición española, refundida, dirigida por Jorge Splé – Tura, edición castellana para España y América, 1970, Ariel S. A., Depósito legal: B. 36.911- 1970., citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 25-26.

¹¹⁵Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 26.

considera el primero de los Poderes, vinculado con la nación y dispone de mayores facultades autónomas al momento de decidir, los otros Poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones deben someterse al dictado de la ley. La ubicación del Parlamento en la organización política actual es determinante en los esquemas constitucionales modernos, según la Ley Fundamental, el Parlamento ocupa el lugar preponderante entre los otros Poderes del Estado generalmente aceptados en la organización del Estado contemporáneo. El Poder Legislativo es el primero que se designa cuando se enumeran los Poderes del Estado; se le reconoce como representante directo del pueblo y entre sus facultades esta crear la voluntad originaria de la nación mediante la ley. El Poder Legislativo radica en el Parlamento, la esencia de este es dictar la voluntad nacional que se expresa a través de normas generales, abstractas e impersonales; los otros dos Poderes están limitados a cumplir lo que la ley dispone, no tienen la facultad con la amplitud y el significado del Poder Legislativo, se ven restringidos en sus decisiones al cumplimiento de la norma jurídica que regula su proceder y las decisiones contenidas en los actos administrativos en el caso del Poder Ejecutivo o, las sentencias en el caso del Poder Judicial se deben de realizar conforme al ordenamiento jurídico definido por el Poder Legislativo.¹¹⁶

2.4.4) Parlamento y presidencialismo

La dinámica y transformación del sistema parlamentario es a partir de su aparición como tal en Europa y según el rol que le corresponda desempeñar independientemente del tipo de régimen. Inglaterra, cuna del parlamentarismo, desde la Edad Media con la imposición de la Carta Magna al rey Juan en

¹¹⁶Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 27.

1215, que originalmente fue la lucha de los barones, luego todas las categorías sociales, con la finalidad de restarle facultades y funciones al monarca que concluyo siendo una figura simbólica sin poder político efectivo. Quien gobierna efectivamente es el primer ministro, que es jefe de Estado y asume ese rol por ser el dirigente o líder principal del grupo mayoritario en la Cámara de los Comunes.¹¹⁷

En este sistema el Parlamento es el de mayor preponderancia, quien encabeza el Estado surge del órgano legislativo y responde ante él, por eso se le ha denominado *parlamentarismo* o *sistema parlamentario, con fuerte presencia en Europa occidental*, estos países tienen diferentes matices. Además de Inglaterra, se pueden citar como ejemplo de Estados con Sistemas Parlamentario y mayor preponderancia e importancia política a Francia, Italia, España, Alemania; existen otros que su régimen es un Sistema Parlamentario tales como Japón, Israel, India, Canadá y Australia, entre otros. Posteriormente al Sistema Parlamentario aparece el Sistema Presidencialista en el que jefe de Estado es el representante del Poder Ejecutivo y lo ubica fuera y frente al Parlamento; inicialmente surge en Estados Unidos de América, extendiéndose a los países Iberoamericanos, excepto Cuba, hoy en día se conserva desde el periodo de independencia de España y Portugal. Existieron algunos ensayos de sistemas monárquicos, de corta duración, en Brasil y México.¹¹⁸

Estos sistemas se caracterizan por la preponderancia política, hecho que se manifiesta en el texto de la ley y la práctica cotidiana del ejercicio del

¹¹⁷Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 27.

¹¹⁸ Ídem nota anterior, pág. 28.

gobierno de los poderes que ejercen el poder en cada uno de ellos. No existe antecedente alguno donde el Poder Judicial haya asumido la primacía en el gobierno y fueran los jueces quienes tomaran las decisiones políticas de mayor importancia en Estado del futuro. El Sistema Parlamentario se caracteriza por el hecho de que el primer ministro es el jefe de gobierno; a los demás parlamentarios se les promueven desde las bases electoras a través de una elección directa, en el caso del primer ministro este es miembro del partido mayoritario en la Asamblea, Parlamento o Congreso, y asume el liderazgo de la mayoría parlamentaria.¹¹⁹

El sistema parlamentario interactúa con el sistema de partidos, este no sería posible sin un sistema de partidos políticos que le asegure al gobierno una existencia y estabilidad; con la ausencia de un partido mayoritario en el Parlamento, los partidos políticos desempeñan su propio rol, que incluye las alianzas entre sí y formar un gobierno encabezado por un primer ministro de consenso; una vez elegido el primer ministro, generalmente el líder del Poder Legislativo, éste tiene que formar el gobierno que encabezará, para esto integra un gabinete o consejo de ministros, equipo de gobierno, el que como órgano colegiado responde al Parlamento y a este le rinde cuentas, lo puede sostener y/o pedir la renuncias de sus integrantes. El Parlamento es el poder que gobierna a través del gabinete y los ministros, particularmente el primer ministro, para esto se emplea el voto de confianza o el voto de censura que culmina con el cambio de gabinete; sin embargo el primer ministro y circunstancialmente todo el gabinete, para su defensa recurren al mecanismo político de defensa contra sus colegas del Parlamento y se instituye la

¹¹⁹Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 28-29.

disolución y la organización de nuevas elecciones, corresponde a los electores decidir con su voto, si prevalecen o no en sus cargos los legisladores que se oponen al gobierno y surgen electos otros que le apoyen. En el Sistema Parlamentario la responsabilidad política se atribuye a un cuerpo colegiado, nombra al gabinete o lo depone a criterio de las mayoritarias, este hecho se convierte en una característica fundamental en la forma de organizar al gobierno. La vida política en el Sistema Parlamentarios es intensa, se caracteriza por la importancia que tiene el voto popular en los momentos de crisis. En estos sistemas el jefe del Ejecutivo es sólo un personaje simbólico, desempeña un papel de simple ejecutor de las decisiones parlamentarias; podría tratarse de un monarca hereditario, o un presidente como lo es en algunos países europeos.¹²⁰

En el caso del sistema presidencialista el jefe del Estado es jefe de gobierno; se le denomina con el título de Presidente de la República, su poder proviene del sufragio universal, libre, secreto y directo, en la mayoría de los casos, de ahí proviene la plena autonomía frente al Poder Legislativo.¹²¹

Tres son los elementos esenciales del sistema presidencial que lo distinguen claramente del sistema parlamentario, primero la coincidencia de jefe de Estado y jefe de gobierno, el Presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno; en tanto, no existe un gabinete o consejo de ministros con autonomía y los funcionarios equivalentes en el sistema presidencial les corresponde a los Secretarios de Estado, no constituyen un órgano colegiado, ni tienen autonomía; jerárquicamente están subordinados al Presidente de la

¹²⁰Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 29.

¹²¹ Ídem nota anterior.

República el que los nombra con plena libertad y los remueve o destituye de sus cargos; segundo, el Presidente de la República es el representante legal del Poder Ejecutivo y es electo por medio del sufragio universal de forma indirecta como en Estados Unidos de América o directa como en los países latinoamericanos. La elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente gran autoridad y lo sitúa en el mismo nivel del Parlamento; y tercero, el elemento definitorio del sistema presidencial es la independencia entre presidente y Parlamento, la cual se encuentra reflejada en la imposibilidad de deponer al Ejecutivo y la imposibilidad de éste para disolver al Congreso.¹²²

Existen algunos casos dentro del Sistema Presidencialista que adoptan algunas instituciones propias del Sistema Parlamentario, por lo cual se constituyen en una especie de sistema híbrido de gobierno. En ellos se encuentran algunos rasgos de los cuales se mencionan algunos, entre estos los siguientes: 1.- El refrendo, que corresponde a la exigencia constitucional de que leyes, decretos, reglamentos y órdenes del titular del Ejecutivo, para que sean plenamente válidos y obligatorios, deben estar firmadas por el secretario o ministro de la cartera correspondiente, caso contrario no serán atendidas. Este consiste en la exteriorización de la adhesión de la voluntad del secretario correspondiente a la voluntad del titular del Ejecutivo. Esto constituye un principio de corresponsabilidad y se puede entender como un mecanismo de previsión contra los posibles abusos o excesos del Presidente, aquí el matiz parlamentario radica en que el secretario de Estado, al firmar refrendando un acto presidencial, asume responsabilidades de carácter penal, técnico, jurídico

¹²²DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 5ta edición española, refundida, dirigida por Jorge Splé – Tura, edición castellana para España y América, 1970, Ariel S. A., Depósito legal: B. 36.911- 1970., pág. 210-219.

y político, de no hacerlo corre el riesgo de ser destituido. 2.- Para los casos de suspensión de derechos y garantías, el Presidente debe contar con la aprobación de los titulares de las secretarías de Estado y/o el Consejo de Ministros, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, esto le da un rasgo parlamentario.¹²³

2.5 Normatividad del parlamento

La presencia de los órganos colegiados de representación popular en el mundo político cuyas funciones son deliberativas y resolutivas o decisorias, es natural y prácticamente aceptada en todos los Estados modernos. En el sistema democrático, presidencialista o parlamentario, y en ambos casos con un Parlamento pluralista, electo mediante el sufragio universal, se ha ido imponiendo y está presente en todos los Estados, independientemente de la ideología del sector gobernante de la clase política.¹²⁴

Es reconocido que no es suficiente que exista el parlamento o como se les haya denominado para aceptar y expresar el alcance de la democracia. Existen otras instituciones de participación directa ciudadana en las decisiones políticas, tales como la iniciativa ciudadana, el referéndum, la revocación del mandato o el plebiscito, figuras que de alguna forma han adquirido espacio en el espectro político actual; así como tampoco es menos cierto que no se llegan a constituirse como sustituto del sistema de representación popular, sino que solo se trata de un incremento de esa participación ciudadana en determinadas circunstancias específicas para la adopción de las decisiones, pero no sustituyen al parlamento ni a otros cuerpos colegiados de representación. Ante

¹²³ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 30-32.

¹²⁴ Ídem nota anterior, pág. 33.

la presencia de los congresos y parlamentos en el ámbito político y ante la creciente conciencia de la necesidad de regular su funcionamiento y evitar en ellos el caos, así como la necesidad de vivir en un Estado de derecho, han surgido una serie de normas jurídicas que regulan la función de los cuerpos colegiados, en las mismas constituciones de cada Estado se han incluido normas para la integración y así poder delimitar sus facultades.¹²⁵

Los cuerpos colegiados de magistrados, representante del pueblo y con funciones dentro de la organización del Estado requieren de normas y reglas claras que permitan su funcionamiento; en caso de ausencia, primeros tiempos de la Asamblea francesa y en no pocos congresos en el mundo, se incurre en un “asambleísmo” y la anarquía que imposibilitan que los debates sean ordenadas, se hagan extensos, con intervenciones extensas de los expositores y que con frecuencia impidan que los votos de los legisladores se adopten con responsabilidad sobre lo que se debate, sin información suficiente y sin la libertad necesaria. La falta de orden, gritos, tomas de la mesa directiva, las posiciones de ser “*mayoría*”, consignas, el terror o la actitud de no haber sido escuchado o debatido el tema, todo esto podría llegar a sustituir los argumentos lógicos, sistemáticos o científicamente fundados e influir negativamente en el momento de las votaciones. La normatividad del proceso legislativo es indispensable debido a que quienes formulan y aprueban las leyes requieren trabajar propositivamente conforme a las leyes y los demás actos parlamentarios no pueden ni deben ser anárquicos o desordenados.¹²⁶

¹²⁵ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 33.

¹²⁶ Ídem nota anterior.

Al igual que todo proceso, el legislativo está constituido por un orden lógico de los diferentes actos administrativos parlamentarios cuyo fin siempre es determinado por un fin; no pueden estar ni ser al arbitrio de la voluntad de cada uno de los legisladores debido a que para poder alcanzar el fin propuesto se requiere de toma de decisiones colectivas por medio del voto de los legisladores, debe continuarse un proceso definido de previo y de forma ordenada, no se puede estar improvisando en el transcurso de las discusiones y las votaciones, debe estar definido en una norma anterior al acto legislativo o serie de estos que se van a regular con carácter general y obligatorio, salvo las excepciones preestablecidas por la norma, la cuales constituyen. Esa norma o conjunto de normas preestablecidas son las que constituyen lo que se denomina derecho parlamentario.¹²⁷

2.5.1) Naturaleza jurídica de las normas parlamentarias

Es o no necesario ordenar al Poder Legislativo y su funcionamiento para el cumplimiento de su finalidad y objetivos de conformidad a sus propias normas y reglas?, es difícil responder, lo fundamental es quien ordena a los legisladores que definen el ordenamiento jurídico del Estado?, quien establece las reglas para quienes van hacer las reglas para la sociedad en general? y finalmente surge la interrogante ¿quién constituye a los constituyentes?, esto da lugar a otra interrogante en cuanto al problema de la naturaleza de las normas parlamentarias, ¿cuál es su naturaleza y su jerarquía en cuanto a la *Constitución* y el resto del ordenamiento jurídico que se deriva de ella? Responder estas interrogantes no resultara sencillo, conlleva dificultades teóricas, que están encuadradas en temas de la Ciencias Jurídicas, las

¹²⁷ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 33-34.

probables respuestas podrían establecer algunas consecuencias prácticas y políticas más o menos relacionadas estrechamente con los sistemas y las formas de gobierno que existen en cada sitio y en el tiempo. Existen diferencias entre las leyes destinadas a regular la vida y los actos de los gobernados con relación a las leyes que se ocupan de normar la vida y los actos del órgano del Estado encargado de aprobar la legislación.¹²⁸

Un reglamento o ley que organiza el Poder Legislativo con la pretensión de ordenar sus funciones, hecho que tiene especial naturaleza y depende del ámbito constitucional; las normas parlamentarias tienen una jerarquía *sui generis* debido a lo que regulan y la forma en que lo hacen, así como la demanda de procedimientos por medio de los cuales se elaboran y se hacen obligatorias las demás leyes. Existe cierta confusión que se da en este tipo de normas, sus autores y sus destinatarios; pues quien legisla es el mismo que deberá cumplir con la ley; el órgano legislativo legisla para sí mismo, estableciendo normas parlamentarias para regular las propias funciones, actuaciones y organizarse de forma autónoma. Los Poderes Constituyentes al ser convocados por las autoridades *de facto*, antes de la creación del derecho, reciben de éstas las primeras normas fundamentales para su propio funcionamiento, sin embargo quienes convocan a los legisladores Constituyentes tienen como punto de partida planes políticos o *pre jurídicos* o *pre constitucionales*.¹²⁹

Sin tratar de desconocer que los Parlamentos constituyentes, ante la necesidad de su propia autorregulación, generalmente inician sus funciones

¹²⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 34.

¹²⁹ Ídem nota anterior, pág. 34-35.

dándose su propio Estatuto General y el Reglamento Interno, esto constituye otro problema que es próximo a la sociología jurídica y al origen del derecho que a la propia definición de la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias sobre las que existen diferentes definiciones que se establecen al respecto, entre las que se encuentran las siguientes: 1) Reglamentos Parlamentarios: normas de naturaleza práctica y consuetudinaria, Conjunto de resoluciones convencionales de la Cámara, Meras prescripciones fácticas, incluso pre jurídicas, que no forman un cuerpo normativo, meros usos de corrección constitucional; 2) Prescripciones autonómicas, producto de la facultad estatutaria de una corporación que sólo obliga a sus integrantes y que no forma parte del ordenamiento jurídico; 3) Prescripción casi autonómica, pero no del todo porque están ordenadas a la Constitución; 4) Norma de diversa naturaleza, según el Parlamento interpreta su independencia y los intereses estatales que le son propios; 5) Delegación legislativa no fiscalizable judicialmente; 6) Son reglamentos, dicen los más, de ahí su nombre deberían añadir; para unos, no son reglamentos administrativos sino jurídicos; para otros, reglamentos de ejecución de la Constitución; reglamentos independientes, dentro de éstos, más bien reglamentos de prerrogativa que reglamentos autónomos; y 7) Son leyes *sui generis*, pero leyes; leyes materiales, pero leyes; al menos, actos con fuerza de ley, dicen otros; opinan unos terceros, tienen un valor superior a la ley porque se ordenan directamente a la Constitución; tienen materia constitucional y “condicionan el procedimiento legislativo”. Existe una normativa parlamentaria que da forma a la vida y a la actividad del Parlamento y requiere de un estudio exhaustivo y metódico, con relación a la teoría jurídica y la legislación en cada Estado.¹³⁰

¹³⁰Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 35-36.

Las normas que rigen a un cuerpo colegiado, con capacidad deliberativa y decisorio, con vida orgánica y estructura propia, puede ser de dos tipos: normas propias emitidas por el mismo para su auto regulación y obliga a todos sus integrantes, la autoridad proviene de sí mismos; y normas externas que provienen de una pre determinación anterior y de fuera del cuerpo colegiado, estas le dan vida y existencia a éste, deben ser cumplidas porque la autoridad le proviene del exterior y su jerarquía es superior a las normas emitidas por sí mismo, situación que conduce a la necesidad de buscar en cada ordenamiento jurídico las reglas que organizan y rigen al Parlamento y que éste no se ha proveído para sí mismo, las propias que él se ha establecido y con respecto de las cuales puede a su libre arbitrio modificar o establecer nuevas. Las primeras son normas constitucionales mediante las cuales se le ha dado vida al Órgano Legislativo al igual que a los otros Órganos del Estado. La Constitución Política del Estado establece normas de carácter sustantivo y otras de carácter procesal a través de las que se organiza el Poder Legislativo, define su integración, facultades y en cierta modo las etapas del proceso legislativo.¹³¹

Las normas del derecho parlamentario del primer grupo no generan mayor duda con referencia a su naturaleza jurídica, provienen de la Ley Fundamental, son normas integradas a la Constitución, ocupando la supremacía dentro de la jerarquía de la norma, por encima de las que no han sido incluidas en el texto constitucional. Se incorporan a la parte orgánica de la *Constitución* y según su contenido específico estas pueden ser sustantivas en el caso que establezcan facultades y funciones, o de carácter procesal

¹³¹Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 36.

cuando trata de normar las formas y procedimientos para el cumplimiento de esas funciones determinadas.¹³²

Son las normas constitucionales las que gozan del privilegio exclusivo de organizar y regular la actividad parlamentaria debido a que existen desde el interior de la Ley Fundamental, a diferencia de otras que están contenidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo o Estatuto de los diputados y otras que se encuentran contenidas en el Reglamento o normativas o resoluciones internas para regular determinadas situaciones del Poder Legislativo o de otros Poderes del Estado o situaciones determinadas vinculadas al Parlamento, incluye acuerdos políticos de los grupos parlamentarios. Existen otros cuerpos normativos vinculados a las actividades de Parlamento, entre las que se encuentran las leyes orgánicas de los otros Poderes del Estado o las que regulan la función y el servicio público.

Algunos parlamentos tienen la facultad de otorgarse una ley orgánica para auto regularse estructuralmente y su funcionamiento interno, en esta se determina la forma y procedimientos para la agrupación de los diputados, según la afiliación del partido político, en algunos casos se le agrega una conclusión que debería estar en la exposición de motivos y no en el cuerpo dispositivo de la ley que señala que se debe de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Parlamento; pareciera ser contradictorio con el principio de representación de los diputados quienes son los representantes de la nación y en lugar garantizar la libertad de los representantes, como se desprende del espíritu y de la letra de los otros

¹³²Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 36-37.

preceptos relativos al Poder Legislativo, hace titular de un derecho a algo tan general como lo son las corrientes ideológica.

En algunas legislaciones se ha establecido que el Presidente de la República no podrá vetar la Ley Orgánica del Poder Legislativo, además de señalar que no necesita ser promulgada por el Ejecutivo para que tenga vigencia, debido a que esta solo es de interés a los miembros del Poder Legislativo, en consecuencia su contenido solo es aplicable a este Órgano del Estado; sin embargo en el caso de que se incluyeran normas que de alguna forma son obligatorias para los otros Poderes del Estado o a los ciudadanos, el Presidente sí tendría la potestad de ejercer el derecho de veto, caso contrario no sería vinculante y con la no promulgación obligaría de manera inmediata a los legisladores. Al no aplicarse el derecho al veto y la ausencia de la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se constituyen en dos características fundamentales para determinar la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias; a partir de estas se procura hacer una definición y clasificación. Existen cinco tipos de normas parlamentarias: 1.- Normas de carácter constitucional; 2.-Ley Orgánica del Poder Legislativo; 3.- Leyes Ordinarias con disposiciones parlamentarias; 4.- Reglamento Interno; y 5.- Acuerdos Parlamentarios.¹³³

Estas normas se diferencian en el fin que pretenden normar y regular, fin privativo o especial y las características de sus destinatarios. El fin específico y determinado de las normas de derecho parlamentario es que los parlamentarios se rijan y tengan conductas encaminadas a la creación de

¹³³ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 37-38.

normas jurídicas o cuerpos normativos aprobados de forma legítima con una amplia y suficiente información y deliberación, así como un desempeño ético y profesional de los legisladores en el proceso de formación de la ley hasta la discusión y aprobación de esta, respetando la libertad de los legisladores, criterios y posiciones técnicas y políticas de ellos mismos y los técnicos del cuerpo colegiado, con orden, eficiencia y eficacia. El fin específico de estas normas las caracteriza y da un elemento diferente a las demás leyes, se distinguen por los destinatarios de la norma, facultades y obligaciones, no tienen carácter general para los integrantes del Estado, rigen únicamente para el Parlamento y los parlamentarios.

El género de las normas parlamentarias puede ser extrínseco o intrínseco, las primeras forman parte de la *Constitución Política* y el legislador ordinario constituido no es el autor de estas; el Parlamento está obligado a aceptar, cumplir y respetar las normas que desde la Constitución organiza al Órgano Legislativo y a conferirle sus funciones específicas, sus facultades y obligaciones. Las segundas son las normas que el propio Parlamento se otorga a sí mismo mediante la *Ley Orgánica* y los posibles reglamentos para el debate, la organización interna, definición y organización de las Comisiones Parlamentarias, entre otros aspectos.

Estas son un tipo de normas que para su definición se debe invertir de cómo en la lógica clásica se definen las cosas; no se parte del género próximo hacia la diferencia específica, sino en sentido contrario. La norma parlamentaria se distingue por ese fin peculiar y especial, su fin específico, sin embargo el género próximo es diverso, pueden ser normas constitucionales, leyes orgánicas, leyes especiales o generales con disposiciones aplicables a los

legisladores y otras se les denomina reglamentos; diferentes son las jerarquías de leyes, pero están unidas por el fin que persiguen y les identifica. Pueden formar parte de los reglamentos los acuerdos parlamentarios como normas *sui generis*.

Se podría definir que las normas constitucionales relativas al Poder Legislativo no están comprendidas en el catálogo del jurista español TORRES DEL MORAL; pero no dejan de ser leyes específicas, integrantes del cuerpo normativo que organiza y regula al Poder Legislativo. En el caso de las leyes ordinarias ocurre que obligan al Legislativo; en cambio las leyes y los reglamentos parlamentarios están dentro de varios de los apartados de la clasificación; son prescripciones autonómicas de la facultad estatutaria de los parlamentarios y que se dan a sí mismo. Esas normas tienen un límite en su autonomía, la Constitución Política y ordenadas a ella. Son normas cuya naturaleza es especial en cuanto al fin y por los destinatarios, jurídicamente no son fiscalizables y tienen un lugar especial dentro de la jerarquía de la ley ubicándose únicamente después de la Constitución, debido a que son normas que se ocupan del proceso de formación del resto del ordenamiento jurídico del Estado, que incluye los procedimientos para reformar la Constitución Política.

Los reglamentos tienen algunas características especiales que les distinguen como reglas de derecho procesal debido a que se ocupan de los procesos deliberativos y la votación en el Parlamento; finalmente en la clasificación de las normas parlamentarias, están los usos y cortesías que practican los parlamentarios, así como los acuerdos parlamentarios para resolver casos concretos relativos a formas y procedimientos que pudieran no

ser muy claros y sean necesarios para la eficacia del quehacer del Parlamento, inclusive que puedan modificar y/o rehacer disposiciones reglamentarias en desuso o poco prácticas, lo que serían equiparables a los reglamentos.

2.5.2 Acto parlamentario

La primera condición para poder abordar el tema relativo al acto parlamentario es la existencia del Derecho Parlamentario, ciencia jurídica específica en cuyo ámbito pueda enmarcarse el estudio de los actos parlamentarios. Hace algunas décadas el Derecho Parlamentario viene siendo objeto de estudio por la doctrina, desde la lógica de norma independiente del Derecho Constitucional. Algunos tratadistas definen al Derecho Parlamentario como: *“el complejo de relaciones político - jurídicas que se desarrollan en el interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado o entre estas y los otros Poderes Públicos”*, posteriormente le expresaba que *“el Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento de los Parlamentos”*¹³⁴; para otros *“el Parlamento es el correlato técnico de la representación.”*¹³⁵ Sin embargo existen quienes se expresan en contra de la autonomía del Derecho Parlamentario y al respecto expresan *“que es la parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, los poderes y el funcionamiento de las asambleas políticas”*¹³⁶

¹³⁴ V. Miceli, *Principii di diritto parlamentare*, Società Editrice Libreria, Milán, 1910, pág. 1.

¹³⁵ M. Fraga Iribarne, *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos*, la L. R. A. de 1964, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. 37.

¹³⁶ R. Morodo, Leoncio; *El principio de auto normatividad reglamentaria de los parlamentos en el Derecho constitucional*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, número 7, 1960, pág. 67; véase M. Prélôt, *Droit parlementaire français*, Université de Paris, Instituto d'Estudes Politiques, 1957-1958, pág. 5.

El Derecho Parlamentario, cuando es normativo y no solo nominal o semántico..., no es sino el dispositivo que garantiza la autonomía funcional del Parlamento, lo que es tanto como decir su autogobierno.¹³⁷ En ciertos aspectos se puede decir que el Derecho parlamentario es autónomo¹³⁸, para el estudio del Derecho parlamentario no es preciso un método particular: el método a utilizar es el mismo con el que se estudia o se debería de estudiar cualquier sector del Derecho público¹³⁹.

Se requiere de la creación de una teoría de los actos parlamentarios?, ¿La existencia y definición del acto parlamentario se justifica realmente? La importancia de los agentes que intervienen en el Parlamento y la multiforme actividad de las asambleas parlamentarias aconsejan, cuando menos, preocuparse de esta cuestión, con la finalidad concreta y específica de acotar ámbitos y sujetos responsables, así como plantear frontalmente el problema de la posible jurisdicción habilidad del actuar del Parlamento.

Se tendría que realizar la delimitación de conceptos afines, en una dirección el acto del Parlamentario que se podría considerarse como la actividad individual del Diputado considerado *utis singuli*; en este sentido se establecen restricciones sea en la Constitución o en la Ley Orgánica del Parlamento o en el Estatuto y Reglamento, se pueden citar algunos ejemplos: el voto es personal e indelegable, las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vinculan al Parlamento y no pueden ejercer sus funciones ni ostentar privilegios. De esta situación se derivan las cuestiones siguientes: primera, puede haber reuniones de

¹³⁷ O. Alzaga Villaamil, *Contribución al estudio del Derecho parlamentario*, Revista de Derecho Público, 2da época, núm. 6 pág. 20.

¹³⁸ V. di Ciolo; *Le fonti del Diritto parlamentare*, 2 da. Ed., Giuffrè, Milán, 1975, pág. IX.

¹³⁹ V. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1978, espec. pág. 6.

parlamentarios sin convocatoria reglamentaria, de hecho las hay; no sólo las de los grupos parlamentarios, a las que asisten los diputados que forman parte de los mismos, sino también otras a las que se refiere la propia Constitución, pero no vinculan al Parlamento; segunda, estas reuniones no son reglamentarias, carecen de la oportuna convocatoria por los órganos competentes del Parlamento; tercera, en dichas reuniones los parlamentarios no pueden ejercer sus funciones, no pueden legislar ni controlar al Gobierno; cuarta, los privilegios de inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios no pueden predicarse de estas reuniones. De otro lado, y en conexión con este último extremo, es necesario también afirmar que hasta cierto punto puede sostenerse que los privilegios han ido circunscribiéndose. El acto en Parlamento, aquí se puede traer toda la terminología inglesa, en la que, como es bien conocido, se entremezclan instituciones dando lugar a actuaciones complejas en las que intervienen sujetos diversos. Toda la nomenclatura sobre the King in Parliament u otros parecidos. Con ello se quiere decir que hay actos en los que intervienen el Parlamento, pero no tienen como único sujeto y responsable a aquél o al Parlamento debido a que en él toman parte otros agentes. Podría deducirse que existen otros actos, algunos de los cuales se insertan ulteriormente en el concepto de acto parlamentario, que sería posible incluir en este que ahora contemplamos del acto en Parlamento, pues son actos complejos en los que intervienen sujetos diversos, tales como el Presidente de la República y el Presidente del Parlamento; por ejemplo la promulgación y sanción de las leyes.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 73.

¿Cuál es la diferencia entre los actos en Parlamento y los actos Parlamentarios? Los actos en el Parlamento refieren a aquellos que se realizan en el espacio físico donde se producen; y los actos Parlamentarios son los que por su formalidad requieren que se desarrollen en presencia de los miembros del Parlamento reunido en Sesión formal. La Constitución y la Ley Orgánica o en el Estatuto y su Reglamento se ofrece diversos ejemplos de lo que se denomina actos en Parlamento. En algunos países el acto parlamentario se refiere a las publicaciones oficiales del Parlamento sobre sus actividades, caso de Italia.

La tesis de que los actos parlamentarios, en sentido lato, “*son meros instrumentos materiales jurídicamente ordenados al fin de dar publicidad material a los trabajos de las Cámaras en su realidad histórica y fenoménica*”. Hay una confusión o identificación entre acto parlamentario y documentación que le sirve de soporte. Precisamente por el principio de la independencia de la decisión parlamentaria, es preciso individualizar dentro de los actos parlamentarios, aquel por las circunstancias y las garantías de su formación tendrá un valor probatorio indiscutible. Tal acto es el acta, documento en el que se refiere a la asamblea, redactado por el funcionario que lo extiende y, en cuanto a las comisiones, por el secretario de Comisión. Sin duda existe una confusión entre acto en sí, publicidad de la actividad parlamentaria documentación que sirve de base para la adopción de decisiones y elementos probatorios de éstas. Incluso con la obligación, derivada en la mayoría de las ocasiones de preceptos contenidos en los Reglamentos del

Parlamento, de publicar determinados extremos en los correspondientes diarios oficiales o en los diarios de sesiones.¹⁴¹

Son actos parlamentarios todos aquellos que nacen en el Parlamento y están destinados a documentar la actividad de los órganos de las Cámaras, los actos y documentos que, nacidos fuera del Parlamento por obra de una autoridad extraña a éste, están sin embargo destinados a las Cámaras; en segundo término y bajo un criterio formal agrega que los actos y documentos que nacidos fuera del Parlamento por obra de una autoridad extraña a éste, están destinados a las Cámaras.¹⁴²

Para los británicos el concepto de Acto, la nomenclatura es clara, hasta el momento de su definitiva aprobación, los textos legislativos de que conoce el Parlamento británico son “bills”, y una vez aprobadas por las Cámaras y sancionados por la Corona son Acts of Parliament. Estas leyes o actos legislativos están bien delimitados en la doctrina inglesa, sin confusión con los otros conceptos a los que hemos estado haciendo referencia: lo demás, acaso con una terminología de tono un tanto menor, podría pasar, como dice Campion, por ser simplemente parliamentary papers.¹⁴³ No es mérito sólo de los ingleses haber acuñado el concepto del acto parlamentario, al menos en su versión legislativa. En la doctrina francesa de inicio del Siglo XIX ya se encuentran referencias al respecto, aunque es verdad que los europeos de la isla, que no del continente, cuentan con Acts del Parlamento al menos desde comienzos del siglo XVIII, Act of Settlement, Act of Union, entre otros.

¹⁴¹ Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pág. 192, citado por Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 74.

¹⁴² Vittorio di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, 2da edición, Giuffrè, Milán, 1975, pág. XLIII y XLIV, citado por Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 74.

¹⁴³ G.F.M. Campion, *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Allan and Co., Londres, 1929, pág. 62 y sigs. citado por Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 75.

Hay que referenciar que el acto administrativo consiste en 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 administrativa¹⁴⁴; para otros este es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria¹⁴⁵. En ambas definiciones coinciden en afirmar que es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo; que quien realiza la actividad es la Administración, García Enterría, o un sujeto de la Administración pública, Garrido Falla, y finalmente la discrepancia que existe es total en lo que hace al caso concreto de considerar a los reglamentos como actos, Garrido Falla, o como algo diferentes éstos, García Enterría. Según lo expresado se podría definir el Acto Parlamentario como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizadas por el Parlamento o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria; para lo cual se debe de considerar lo siguiente: 1.- Con respecto al contenido del acto, éste implica una declaración de voluntad, de juicio, o de conocimiento o de deseo; 2.- En principio el acto suele ser complejo, en el sentido de que la mayoría de las decisiones parlamentarias llevan consigo declaración de juicio, de deseo y de conocimiento. Los sujetos del Acto son el Parlamento como tal, es decir la Asamblea Nacional es el primer agente. En virtud de la definición de ley sobre cuáles son los Órganos de la Asamblea Nacional se advierte que detrás de todas las disposiciones o resoluciones hay razones políticas, dentro del Derecho Parlamentario debe entenderse por tal aquel que es capaz de

¹⁴⁴Garrido Falla, F; *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, C.E.C., Madrid 1980, página 447, citado por Pérez Serrano Jauregui Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág.75.

¹⁴⁵E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I Civitas, Madrid, 1977, pág. 342.citado por Pérez Serrano Jauregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, primavera de 1981, pág.75.

imputar su actividad al Parlamento atribuyéndole los efectos jurídicos que correspondan. En consecuencia son órganos de las Cámaras, cuyos Reglamentos les atribuyen competencias y facultades específicas, los Presidentes, las Mesas, las Juntas de Portavoces, al menos en el Congreso, pues en el Senado su actividad, aparte del específico peso político que pueda tener, se reduce en la mayoría de las ocasiones a ser órgano consultivo y no decisor, las Diputaciones Permanentes, las Comisiones, tanto en pleno como actuando por medio de ponencia, y los Plenos. Por exclusión, puede decirse que no son órganos parlamentarios el resto de los agentes, dentro o fuera de las Cámaras, actúan con representantes del Parlamento, bien sean diputados o senadores, o miembros de las dos Cámaras.¹⁴⁶

El Acto Parlamentario, como resolución de un órgano colegiado puede perseguir separada o conjuntamente, tres fines y tendría que cumplir con los requisitos siguientes: 1.- El estudio de las estructuras del órgano, en sí o en relación con otros órganos; 2.- El estudio de las personas que componen el órgano; y 3.- El estudio de la actividad del órgano. Los estudios sobre los Parlamentos no escapan a esta repartición sustancial. *Son los caracteres que el hecho material debe ofrecer para que la situación jurídica inicial se convierta en la situación jurídica final, siendo los jurídicos los caracteres de la situación final.* Los requisitos de un Acto Parlamentario son esencialmente subjetivos, objetivos y formales; subjetivos debido a que se refiere al Parlamento y a sus órganos, a efectos de la validez y de la posible jurisdiccionalidad del acto es la competencia, elemento que desarrolla el Derecho Público, en particular el Derecho Administrativo; objetivos; se puede

¹⁴⁶ Pérez Serrano Jauregui Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 77.

referenciar siguiendo la doctrina del derecho administrativo, es decir, el presupuesto de hecho, el fin, la causa y los motivos, con los cuales se presenta la perfección del acto; y formales, el procedimiento o forma externa de manifestación del acto parlamentario y de los pasos que este ha de dar para convertirse en tal, el procedimiento tiene suma importancia y así ha sido expresado por la doctrina del derecho.¹⁴⁷ Todo el procedimiento parlamentario tiende a lograr compromisos.¹⁴⁸ El Derecho Parlamentario es al Poder Legislativo, lo que es el Derecho Administrativo al Poder Ejecutivo y el derecho procesal judicial. De esta forma corresponden el acto procesal judicial, el acto administrativo y el acto parlamentario. En el ámbito del Poder Legislativo, el acto legislativo se estudia como elemento del proceso legislativo, siendo este el que genera la norma legislativa, la ley, y como último acto del proceso el Decreto Legislativo. El estudio de la naturaleza jurídica del acto parlamentario es insípido debido a la trascendencia de sus efectos y las escuetas trascendencias jurídicas en que repercuten.¹⁴⁹

El procedimiento del acto parlamentario es la serie de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley es lo que constituye el “proceso” legislativo, escalonada serie de obstáculos que han de irse venciendo para que, con garantías de mediación y debate, como todo auténtico procedimiento, se llegue a una decisión, tanto más importante en nuestro caso cuanto que la ley ocupa en el Estado moderno el puesto preeminente en la jerarquía de las fuentes. El conjunto del proceso legislativo viene a implicar una operación compleja en

¹⁴⁷ Pérez Serrano Jauregui Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 79-80.

¹⁴⁸ Hans Kelsen, *Representative Government*, Cap. I citado por V. Herrero en pág. 97 de su obra *Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes*, Revista de Derecho Público, Madrid, 1935.

¹⁴⁹ Ortiz Orpinel, Héctor Rafael; *El Acto Parlamentario*; págs. 108-109, google académico.com

que concurren factores diversos, individuales y corporativos, deliberantes y políticos, entre otros, coincidente en la conclusión que a la postre se refleja, aunque a veces sea por vía transaccional y de compromiso, en la declaración del voluntad que con carácter imperativo contiene la regla aprobada.¹⁵⁰

Aspectos relevantes del Acto Parlamentario: 1.-Trata de una serie de trámites, de una operación compleja; 2.-Interviene una serie plural de agentes, sujetos u órganos; 3.- Esta actividad se desarrolla con sujeción a unas normas predeterminadas, aun contando con elemento menos definido por la regla general del uso y del precedente parlamentario; 4.- Predominio de la forma escrita y de utilización constante de la palabra a través del discurso y del debate; y 5.-Quórum de presencia y quórum de votación requeridos para que se puedan adoptar válidamente sus acuerdos. Los actos parlamentarios se clasifican de la forma siguiente: 1.- Actos Legislativos; 2.- Actos de Control; 3.- Actos de Administración y Gestión; 4.- Actos de nombramiento o propuestas que realizan los Parlamentos de personas que van a formar parte en calidad de miembros de otros órganos para servir a la constitución del propio órgano y exigir mayorías muy cualificadas que impongan un acuerdo político de amplia coincidencia de grupos en cuanto a los nombres.¹⁵¹ Los actos denominados de administración se refieren a los actos de creación de órganos internos; y los Actos de estricta organización están referidos a los actos de administración y gestión que realiza el Parlamento.

Actos legislativos de obvio contenido, aunque de manifestaciones plurales en nuestro texto constitucional, Reformas constitucionales, Leyes

¹⁵⁰ Pérez Serrano, Nicolás; *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976, pág. 787.

¹⁵¹ Pérez Serrano, Jauregui Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 81.

Constitucionales y sus reformas, Códigos de la República, orgánicas, instrumentos internacionales, leyes ordinarias y sus reformas, leyes especiales, Planes de Arbitrios municipales, Digesto Jurídico, interpretación auténtica de la ley, leyes de armonización, derogatorias; actos parlamentarios para la aprobación del Estado de Emergencia, Elección y renuncia de funcionarios públicos, actos de ratificación de funcionarios públicos nombrados por el Presidente de la República, Declaración de privación de inmunidad de funcionarios públicos, Solicitud de informes de comparecencia e interpelaciones de funcionarios públicos, aprobación y cancelación de personalidades jurídicas de asociaciones civiles, declaración de elevación a ciudad de las poblaciones, Plebiscito y Referendo, Aprobación del Presupuesto General de la República y sus modificaciones, Iniciativas y peticiones ciudadanas, y normativas internas.¹⁵²

Son dos los efectos fundamentales o las clases de efectos: hay actos que tienen efectos estrictamente jurídicos, como ocurre, *verbi gratia*, con los contratos; en otros concurren los efectos jurídicos y los políticos; así sucede, poner un caso paradigmático, con la aprobación de una moción de censura, que lleva implícita la propuesta de nombramiento de nuevo presidente de Gobierno; y en último lugar actos con efectos meramente políticos, como ocurre con la aprobación por una Cámara de una moción distinta de la de censura, que imponga ciertos deberes y obligaciones al Gobierno. Los Actos Parlamentarios establecen deberes u obligaciones al Gobierno, al respecto la nomenclatura es muy variada en cuanto a los tipos concretos de actos

¹⁵²Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua*, con sus reformas incorporadas, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

parlamentarios en el Derecho comparado, aunque sí se nota una tendencia generalizada a utilizar con profusión la palabra moción.¹⁵³

¹⁵³ Pérez Serrano Jauregui Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, número 9, Primavera de 1981, pág. 83.

Capítulo II

3.1 Evolución y desarrollo de los principios del Derecho Parlamentario en Nicaragua

Al realizar un rápido recorrido en la historia de las Constituciones Políticas de Nicaragua se encuentran fuertes rasgos e influencia de la Constitución Política de Bayona de Julio de 1808; la Constitución Política de Cádiz de Mayo de 1812 y la Constitución Política de Estados Unidos de América de 1787, primer Constitución moderna que estableció la forma de gobierno republicana, la división de poderes y un gobierno federal.

El Estado de Nicaragua ha sufrido una serie de fraccionamientos y crisis institucionales - 1826 - 2013, 187 años de vida institucional, el desarrollo de los Poderes del Estado, especialmente el Poder Legislativo cuyo funcionamiento ha sido irregular por diversos factores socio político. Desde la independencia de Estados Unidos de América y la influencia del pensamiento liberal de la época que en cierta forma da inicio a la influencia de lo que se conoce como cultura democrática moderna. Los antecedentes inmediatos del Derecho Parlamentario nicaragüense se podrían ubicar en cierta forma en la Constitución Norteamericana de 1787, primera constitución escrita que incide en el surgimiento del Sistema Presidencialista en Iberoamérica y junto con la Constitución Francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los cabildos españoles en el periodo colonial, marcan los ideales independentistas de la época en los Estados Centroamericanos y del Caribe.¹⁵⁴

¹⁵⁴Ignacio Briones Torres, Carlos Flores Cuadra, Alberto Bendaña, *El Poder Legislativo en Nicaragua*, Talleres Gráficos de Documentación Parlamentaria de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 1998, pág. 17 -19; y Álvarez Lejarza, Emilio; *La Constitución de Nicaragua*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1958.

Históricamente los antecedentes del Derecho Parlamentario nicaragüense provienen de algunas Constituciones Políticas extranjeras, Constitución Política de Bayona de 1808, representa la influencia de la Ilustración en Iberoamérica; la Constitución Política de Cádiz de 1812, donde los miembros constituyentes, españoles y americanos, dejaron establecidas las bases del liberalismo y alcanzaron la conquista de algunos derechos y libertades que se encontraban de moda en la época y que influyeron en el proceso independentista de las colonias: Como antecedentes inmediatos se debe tener presente el Acta de Independencia de la corona española, 1821, y las dificultades que significó la anexión a México y la posterior ruptura con la creación de la Federación Centroamericana que da origen a la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, hecho histórico con el que se admitía la independencia de los Estados Federales y surgen las Constituciones de cada Estado; Nicaragua fue la última en promulgar su Constitución en 1826, todas muy similares entre ellas debido a que resultaron ser copia de las constituciones del época.¹⁵⁵

Al efectuarse la separación de los poderes del Estado por vez primera en la Asamblea Nacional Constituyente de 1823 en Guatemala, Capitanía General de la corona española, para entonces, esta se instituyó para hacer posible el ejercicio de su dominio durante el proceso independentista lleno de contradicciones políticas, económicas y sociales que se gestaron durante periodo colonial.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Antonio Esgueva Gómez, *Las constituciones políticas y sus reformas en la Historia de Nicaragua*, Tomo I, Editorial El Parlamento, 1994, Impreso en Colombia, pág. XXXIII; Chamorro Mora, Rafael; *Las Constituciones Políticas de Nicaragua*, Revista Encuentro N° 21, 1984, págs. 31-59.

¹⁵⁶ Ignacio Briones Torres, Carlos Flores Cuadra, Alberto Bendaña, *El Poder Legislativo en Nicaragua*, Talleres Gráficos de Documentación Parlamentaria de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 1998, pág. 17 y Álvarez Lejarza, Emilio; *La Constitución de Nicaragua*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1958.

Otros instrumentos jurídicos, considerados como antecedentes directos y fuentes del Derecho Parlamentario nicaragüense, se encuentra la Constitución del Estado de Nicaragua de 1826, la Constitución Política del Estado Soberano 1838; Constitución Política de la Confederación Centroamericana de 1842; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1858; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1893 conocida como La Libérrima; la Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica, 1898; Constitución Política de Nicaragua de 1905; Constitución Política de la República de Nicaragua de 1912; Constitución Política de 1939; Constitución Política de Nicaragua de 1948; Constitución Política de 1950 y sus reformas; Constitución Política de 1974 y sus reformas; el Estatuto Fundamental de 1979; y la Constitución Política de 1987 y sus reformas, sin excepción, de alguna manera todas han sido fuentes del derecho parlamentario nicaragüense. Más reciente como fuente del derecho parlamentario nicaragüense está el Estatuto General de la Asamblea Nacional y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional y sus reformas, luego en este último periodo, inicios del Siglo XXI está la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua y sus Reformas contenidas en la Ley N° 824, Ley de Reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua.¹⁵⁷

Constitución Política de la República Federal de Centroamérica, 1824, Poder Legislativo Bicameral, en el Título IV, Del Poder Legislativo y de sus Atribuciones, Sección 2, De las atribuciones del Congreso, artículos 69 y 70, definió facultades para sí mismo como deberes del Órgano Legislativo en su

¹⁵⁷ *Constituciones Políticas de Nicaragua, Estatuto General de la Asamblea Nacional de Nicaragua y Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Nicaragua*, La Gaceta, Diario Oficial.

carácter de cuerpo colegiado, no las individualizo hacia sus miembros, de la lectura de estos se infiere que fueron definidos como tales por los legisladores constituyentes para asegurar aparentes poderes amplios, bastantes y suficientes al legislativo frente a las otras esferas del poder público federado y de los Estados miembros; sin embargo desde el artículo 98 al 105, inclusive, se dispone las atribuciones del Senado por encima del Congreso Federal. En el Título XII refiere al Poder Legislativo de cada Estado, expresa que el Poder Legislativo de cada Estado reside en una Asamblea de representantes elegidos por el pueblo, le define mínimo y máximo de integrantes, la facultad de formar la constitución particular del Estado conforme a la Constitución federal y le estableció las atribuciones como cuerpo colegiado.¹⁵⁸

Constitución Política del Estado de Nicaragua, 1826, Poder Legislativo Bicameral, copia casi fiel de la Constitución Federal de 1824; desde su inicio dejó claro la defensa de los derechos del hombre y del ciudadano: libertad, igualdad, seguridad y propiedad. En cuanto al Poder Legislativo disponía que fuera una Asamblea integrada por Diputados electos popularmente, Artículo 42. Su organización era determinada por la ley, artículos 70 al 78, sus atribuciones se especificaban en el artículo 81 y coincidentes con las facultades del Poder Legislativo de la República Federal de Centroamérica. Los miembros de la Asamblea podían ser del estado seglar o del eclesiástico secular, debía respetar las opiniones de los legisladores entre sí y a no ser perseguidos por expresar sus ideas, indistintamente de su contenido o sesgo político. En el Título VI, Del Poder Legislativo y sus atribuciones, Capítulo II, Atribuciones de la Asamblea, artículo 81, se definen las atribuciones de la Asamblea que son coincidente con las de la Constitución Política de la

¹⁵⁸Constitución Política de la República Federal de Centroamérica, del 22 de Noviembre de 1824.

República Federal de Centroamérica, 1824 y la Constitución Política del Estado de Nicaragua, 1826, estas constituciones junto con las anteriores antes referenciadas proporcionan los primeros esbozos de los antecedentes del derecho parlamentario en Nicaragua.¹⁵⁹

3.1.1 Constitución Política de Nicaragua desde 1838–1974

Referirse a la evolución y desarrollo de los principios del derecho parlamentario en Nicaragua necesariamente requiere abordar el tema histórico de las diferentes Constituciones Políticas y su contexto político - histórico, en primer orden las Constituciones Políticas de Nicaragua en el periodo comprendido desde 1838 hasta 1893, luego desde 1905 hasta el 1950 y sus reformas, finalmente desde 1971 hasta 1979, de alguna manera en cada una de ellas encontramos referencias generales sobre los principios del derecho parlamentario aunque no definidos de tal forma, en estas se les denomina derechos o deberes, indistintamente, pero se les reconoce implícitamente sin dárseles un tratamiento próximo al sugerido por la doctrina, como principios únicamente se señalan y abordan los contenidos en las disposiciones constitucionales pero con un desarrollo poco prominente.

Esta parte del trabajo de investigación, principios del derecho parlamentario en Nicaragua, se aborda un periodo de vida constitucional e institucional del Estado de Nicaragua que comprende desde 1838 hasta 1898, periodo que se caracteriza por un proceso de definición constitucional con diversos matices políticos y sociales, altibajos propios de una sociedad en busca de su definición y consolidación en la vida política influenciada por las ideas independentistas que aún estaban recientes.

¹⁵⁹ *Constitución Política del Estado de Nicaragua*, Abril de 1826.

En la Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua, 1838, hasta la Constitución Política de 1898, los principios del derecho parlamentario no se recogen con un interés debido, no se les toma mayor relevancia, se referencian de forma general que limita su ubicación y desarrollo debido a que cada uno de los cuerpos normativos constitucionales centran sus normativas en definir atribuciones y facultades del Poder Legislativo y sus Cámaras, hecho que se encuentra abordado de la manera siguiente:

3.1.2) Constitución Política de Nicaragua de 1838

La Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua, 1838, en el Capítulo VII, referido al Poder Legislativo y de sus atribuciones, Sección I, desarrolla la organización del Poder Legislativo, la que se refiere en el artículo 83 Cn. a que el Poder Legislativo del Estado residía en una Asamblea compuesta bicameralmente, la de representantes y la del Senado, en el caso de la primera se integra con diputados electos por la junta de distrito y la segunda de senadores nombrados por las juntas del departamento, se le reconoce la independencia entre sí en el artículo 84, en cuanto a la convocatoria refiere el artículo 85 Cn. que se las cámaras se reunirán sin necesidad de convocatoria el 1º de febrero de cada año estableciendo para sus sesiones un periodo de tres meses, prorrogables por un mes y condicionado a la existencia de un acuerdo entre las dos Cámaras; estas sesiones se abrían y cerraban a un mismo tiempo y ninguna de las Cámaras las podía suspender ni prorrogarlas por más de tres días, pues estaban sujetas a la sanción de la otra Cámara, tampoco de podían trasladarse a otro sitio sin la venia de la otra Cámara, en cuanto a la forma y solemnidades para abrirse las sesiones en ambas Cámaras la ley prescribirá las formalidades, artículo 86 Cn.; para sus resoluciones se les *definió un quórum*

de dos terceras partes o más de los miembros que se integraban y formaban cada Cámara, en cuanto al acuerdo o resolución se adoptaban con más de la mitad de los que se hallaren presentes, salvo aquellos casos en que la misma Constitución dispusiera otra exigencia referente al número; sin embargo se reconocía en cierta forma el derecho de las minorías de poder obligar a los ausentes a concurrir del modo y bajo las penas que se designaba en los respectivos reglamentos, artículo 87 Cn.; la constitución prohibió a los representantes y senadores que en el ejercicio de sus funciones no podían desempeñar o ejercer otro cargo diferente en la función pública, ni ascenso que fuera de rigurosa escala, artículo 88 Cn. En cuanto a las facultades comunes a ambas Cámaras se normaron en el Capítulo VII, Sección IV, artículo 106 Cn. en parte se definió el quórum que correspondía a cada Cámara, sin intervención de la otra, en los aspectos relativos a la admisión de las renunciaciones que con causas graves justificadas en el caso de los miembros respectivos, así como lo pertinente a la definición de la Agenda y la Orden del Día para las sesiones y debates, artículo 106 Cn., numerales 3) y 4). El Capítulo VII, Sección VI, Atribuciones del Poder Legislativo en Cámaras separadas, artículo 109 Cn., numeral 22) definía que el quórum del Poder Legislativo del Estado para designar y variar el lugar de residencia de los otros Poderes del Estado era de 2/3 de votos de cada una de las Cámaras. Para el caso de las Cámaras reunidas en su solo cuerpo en el Capítulo VII, Sección VII, artículo 110 Cn., numerales 4) y 5), se definieron las atribuciones relativas a las Cámaras reunidas en las cuales se comprende el principio de orden en sesiones y debates, se establece el quórum para los casos en que había que declarar él ha lugar a la formación de causa contra los representantes, senadores y Director, así como admitir la renuncia del Director de Estado. Con referencia a las facultades exclusivas de la Cámara de

representantes, Capítulo VII, Sección VIII, reitera en el artículo 111 Cn., numeral 3), dispuso que la Cámara de representantes para poder admitir las renunciaciones que hagan los ministros con fundamento en causas graves comprobadas se requeriría de un quórum de las dos terceras partes de votos de los miembros de la Cámara de representantes.¹⁶⁰

3.1.3) Constitución Política de Nicaragua de 1858

Es la Constitución Política de la República de Nicaragua, 1858, definió en su artículo 4 Cn. al gobierno de la República como popular representativo; cuyo objeto es la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad de los asociados; estableció que para efectos del ejercicio del poder este se dividía en tres poderes diferentes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; dándole a cada uno facultades propias con límites en las atribuciones que la Constitución y leyes le confirieron, estableciendo expresamente la nulidad de todo acto en donde participase el poder público contraviniendo la ley, para lo que definió en el artículo 5 Cn. que el Poder Legislativo residía en el Congreso, bicameral, la de Diputados y la de Senadores, respectivamente; referente al periodo de duración en el cargo de los diputados, el artículo 33 Cn. definía cuatro años, pudiendo ser reelectos, llamativo es que la reelección se dejaba sujeta a la voluntariedad y no como obligación, pero si era obligación la renovación cada dos años por mitad, la primera era por sorteo; el artículo 34 Cn. definía que los Senadores tendrían un periodo de seis años y se renovaban por tercios mediante la suerte en los dos primeros bienios. Las Facultades Comunes a las Cámaras, comprendidas en el Capítulo XI, Artículo 39 Cn., se definieron la independencia entre Cámaras, el orden de sus sesiones, la concurrencia de sus miembros, lo concerniente a su régimen interior, el quórum común para las

¹⁶⁰ *Constitución Política del Estado Libre de Nicaragua*, Aprobada el 17 de Noviembre de 1838.

situaciones de renunciaciones que pudiesen presentar los miembros, fundadas en causas graves y justificadas. En cuanto a las Atribuciones del Congreso en Cámaras Unidas, Capítulo XII, se le determinó al Congreso, artículo 41Cn., determinar el orden de las sesiones, regular los votos, para el caso de calificar y declarar la elección del Presidente de la República y elegir cuando no se produjere la elección o se cumpliera con la escala establecida por la Cn. misma, conocer de la renuncia del Presidente de la República y Magistrados y determinar la formación de causa al Presidente, Senadores, Diputados, Magistrados, Ministros del Despacho y Agentes Diplomáticos de la República en todos los casos se requería de dos tercios de los miembros de la Cámara.¹⁶¹

En cuanto a las atribuciones del Congreso en Cámaras separadas, Capítulo XIII, artículo 42 Cn. se disponía que el Congreso requería de un quórum de dos tercios para poder otorgar amnistía e indultos a solicitud del gobierno y exigencia del bien público, designación o variación de la residencia de los Supremos Poderes, la calificación de urgencia de la publicación de una ley, las leyes sobre líneas divisorias entre ésta y las otras Repúblicas, la Ratificación de las leyes que devuelva el Ejecutivo y la ratificación de los tratados, convenios y contratos de canalización, grandes caminos y empréstitos que el Gobierno celebre.

3.1.4) Constitución Política de Nicaragua de 1893

La Constitución Política de Nicaragua, 1893 y su reforma de 1896, se le conoció con el nombre de “La Libérrima”, desarrollo la organización del Poder Legislativo en el Título VII y lo relativo a las Atribuciones de este se abordan en el Título VIII, a efectos de esta investigación se encuentra en el

¹⁶¹ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1858.*

artículo 69 que el Poder Legislativo era ejercido por una Asamblea o Congreso de diputados que se reunía en la ciudad capital a partir del primero de Enero de cada año, sin convocatoria previa, sus sesiones tenían una duración de 60 días prorrogables por un periodo de 30 días más si lo exigía algún asunto de interés en el momento, artículo 70 Cn., se califica la mayoría absoluta de los miembros del Congreso para celebrar sesiones, artículo 74 Cn. se define que cinco de los diputados podían convocar extraordinariamente a la Asamblea sesionar en cualquier lugar de la República en el caso de que el Poder Ejecutivo hubiese impedido las sesiones o cuando hubiere disuelto el Congreso, artículo 75 Cn., se definió un periodo de cuatro años para los diputados que integraban el Congreso debiendo renovarse por mitad cada cuatro años, artículo 76 Cn., se les reconoció la prerrogativa de la inmunidad a los diputados desde el día de su elección y a no ser demandados civilmente desde treinta días antes hasta quince días posteriores a las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea, artículo 79 Cn. En cuanto a las Atribuciones del Poder Legislativo, Título VIII, se definió en el artículo 82 Cn., numeral 3, la admisión de la renuncia de sus miembros por causas legales debidamente comprobadas, en este sentido se estableció una votación de dos tercios de votos de sus miembros lo que en cierto sentido significó que este era el quórum básico y que todos estaban de acuerdo para tal efecto; así mismo definió en el numeral 4 del referido artículo la potestad de poder emitir su reglamento interno para determinar su funcionamiento y orden interno. Confiere en el artículo 84 Cn. se determina la indelegabilidad de las atribuciones del Poder Legislativo, salvo los casos de otorgar la posesión a los altos funcionarios. Con las Reformas constitucionales del 10 de Diciembre de 1893, Publicadas en La Gaceta, Diario Oficial N° 140 del 19 de Enero de 1897, el artículo 11 Cn. se reformó el artículo 69, mediante el cual se determina que

el Poder Legislativo sería ejercido por una Asamblea o Cuerpo de Diputados, que se reunirá en la capital de la República el primero de Agosto de cada año y no el primero de Enero de cada año como se decía originalmente, manteniendo que esto era sin necesidad de convocatoria; sin embargo se estableció que en los años que correspondía a la toma de posesión del Presidente de la República, la reunión se debía efectuar el primero del mes de Enero.¹⁶²

3.1.5) Constitución Política de Nicaragua de 1905

La Constitución Política de Nicaragua de 1905, también conocida bajo el nombre de “Autocrática”, desarrollo la organización del Poder Legislativo en el Título VII, al que denomino “De las Atribuciones del Poder Legislativo”, habiendo establecido en el artículo 62 Cn. numeral 1) la potestad de poder abrir y cerrar las sesiones, la calificación de la elección de sus miembros, aprobar o no sus credenciales y recibirles la promesa de ley correspondiente; en el numeral 2) se definió la prerrogativa de poder llamar a los suplentes correspondientes en los casos de falta absoluta o en los casos de impedimento legítimo de los propietarios, de igual manera estableció la capacidad de poder reponer las vacantes que ocurriesen; en el numeral 3) se definió la admisión de las renunciaciones que presentasen los Diputados con fundamento en causas legales comprobadas; en el numeral 4) determina la capacidad de poder emitir su reglamento interno para el funcionamiento del Poder Legislativo; el numeral 11) se le faculta para que pudiese recibir la promesa constitucional a los funcionarios elegidos o declarados electos, así como la admisión o no de su renuncia; el numeral 13) dispuso que el Poder Legislativo podía declarar con lugar a formación de causa en el caso del Presidente de la República, los

¹⁶² *Constitución Política de Nicaragua de 1893 y su reforma de 1896.*

Secretarios de Estado, los Diputados, Agentes Diplomáticos y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Apelaciones, sin embargo no definió el quórum requerido para esta facultad; finalmente el numeral 37) se determinó la facultad al Poder Legislativo de delegar en el Poder Ejecutivo la facultad legislativa en el periodo de receso, en materia fiscal, defensa, seguridad pública, fomento y marina, en estos casos se condiciona a que no se opusiera al espíritu de la Constitución y las leyes. Referente al proceso de Formación, Sanción y Promulgación de la Ley se desarrolló en el Título VIII, por lo cual dispuso en el artículo 64 Cn. que tenían de forma exclusiva la capacidad de iniciativa de la ley solo los Diputados, el Presidente de la República, a través de los Secretarios de Estado y la Corte Suprema de Justicia en aquellos asuntos de su competencia. En cuanto a las Reformas Constitucionales determino en el Título XIX, artículo 119 Cn. que el proceso de reforma tenía que ser decretada por la Asamblea Legislativa con un quórum de *dos tercios de votos, en sesiones ordinarias*, sujeta a una verificación por parte de una Asamblea Constituyente que sería convocada para tal efecto, limitando la reforma absoluta a un periodo de diez años. Los miembros de que integrarían la Asamblea Constituyente tenían que ser electos en la misma forma que se elegían los Diputados a las Asambleas Legislativas y en igual número, artículo 120 Cn.¹⁶³

3.1.6) Constitución Política de Nicaragua de 1911

La Constitución Política de la República de Nicaragua, 1911, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, número 13 del 17 de Enero de 1912, en su Título IX, desarrolla el Poder Legislativo, artículo 65 Cn. dispuso su carácter bicameral, Senadores y Diputados, con sede en la capital de la República y que se

¹⁶³ Constitución Política de Nicaragua de 1905.

reuniría cada año, el 15 de Diciembre y sin convocatoria para celebrar cuarenta y cinco sesiones ordinarias, prorrogables hasta por quince más, artículo 66 Cn., este podía instalarse o continuar sus sesiones en cualquiera otra población de la República sin intervención del Ejecutivo al momento de la convocatoria, limitando lo relativo a quórum legal al cual no se podían integrar los suplentes no incorporados, artículo 68 Cn. y disponía que el quórum se establecía con la mitad más uno de los Senadores y Diputados en cada Cámara para su instalación, artículo 73 Cn., el periodo de los Diputados era de cuatro años y se renovaban por mitad cada dos años, artículo 74 Cn., en el caso de los Senadores el periodo en el cargo era de seis años e igualmente se renovaban por tercios cada dos años, artículo 75 Cn.

Las facultades comunes a las Cámaras se abordan desde el Título X, artículo 83 y disponía que a cada Cámara le correspondía, sin intervención de la otra, arreglar el orden de sus sesiones y su régimen interior; calificar la elección y credenciales de sus miembros; convocarlos para que concurrieran a las sesiones; conocer y admitir las renunciaciones de sus miembros fundadas en causas legales comprobadas y para lo que se estableció una votación calificada de 2/3 de votos; mediante la elección sustituir a quienes por muerte, renuncia o inhabilidad faltasen y solicitar a la otra Cámara deliberar juntas.

En lo pertinente a las atribuciones del Congreso en Cámaras unidas, Título XI, faculta al Congreso, artículo 84 Cn., para que definiera el orden de sus sesiones; la regulación de la votación, dos tercios de votos, en los casos de declarar él ha lugar a formación de causa al Presidente, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Magistrados, Secretario de Estado y Agentes Diplomáticos de la República; el artículo 87 Cn. dispuso que las facultades del

Poder Legislativo eran indelegables, salvo aquellas que durante el receso del Congreso fuesen relativas a recibir el juramento constitucional a los funcionarios de elección o que fuesen a ser declarados electos, de igual manera podía delegar las funciones vinculantes a los ramos de fomento, policía, beneficencia, instrucción pública, que podían ser delegadas al Poder Ejecutivo. El Título XXV, referente a las Disposiciones transitorias, artículo 169 Cn. estableció que la renovación de los Diputados durante el primer bienio sea por sorteo y en caso de los Senadores se aplicaría para el primero y segundo.¹⁶⁴

3.1.7) Constitución Política de Nicaragua de 1939

La Constitución Política de Nicaragua, Marzo de 1939, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 68, del 23 de Marzo de 1939, en el Título V, Capítulo I, artículo 138 Cn. y siguientes normó la constitución y atribuciones del Poder Legislativo el que se ejercía a través del Congreso compuesto de dos Cámaras: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, artículo 138 Cn. el que podía reunirse ordinariamente por derecho propio a partir del 15 de abril de cada año y realizar las sesiones ordinarias por sesenta días, plazo que podía prorrogarse hasta por treinta días más, para tal efecto se requería de una resolución del Congreso dictada *motu proprio*, o a solicitud del Poder Ejecutivo, artículo 139 Cn.; al Congreso se le establecieron prohibiciones, incluían las dos Cámaras, entre estas se pueden referenciar lo relativo a inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en los asuntos que fuesen de competencia privativa de otros Poderes; emitir votos de aplauso o censura y decretar actos de persecución contra las personas, artículo 151 Cn.; de la misma forma se les otorgo el goce de prerrogativas a Diputados y Senadores,

¹⁶⁴Constitución Política de Nicaragua, 1911, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial, número trece del 17 de Enero de 1912.

entre estas se encontraban la inmunidad personal para no ser acusados o juzgados por delitos oficiales o comunes, salvo lo establecido en los artículos 172, 177 y 178 Cn. y la inviolabilidad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, artículo 154 Cn., definiéndoles como un deber la representación de la nación y no estar ligados por mandato alguno, sus actuaciones debían orientarse únicamente a la búsqueda de la justicia y el bien común, artículo 157 Cn., del mismo modo se definió la prohibición para los Diputados o Senadores nombramiento alguno para el desempeño otro cargo o empleo público retribuido con fondos fiscales o municipales, artículo 159 Cn. y que cesaban en sus cargo al ausentarse del país por más de un año sin autorización de la Cámara a que pertenecieran, artículo 160 Cn.

Del mismo modo a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, se le definieron sus propias facultades entre las que se pueden señalar lo relativo al orden de sus sesiones y lo concerniente al régimen interior; nombrar al personal para el cumplimiento de sus facultades por medio de la creación de los empleos necesarios para sus labores; hacer concurrir a sus miembros; mandar a reponer por elección la vacante producida por la falta del propietario y del suplente respectivo, exceptuándose cuando se diere el acontecimiento en los últimos seis meses del período; invitar a la otra cámara para deliberar reunidas; nombrar comisiones que la representen en actos oficiales, artículo 162 Cn.

Para el caso de las atribuciones del Poder Legislativo, en Cámaras separadas, en el artículo 163 Cn. se definieron las atribuciones de aprobar el Estado de Emergencia Económica, cuando así lo exijan circunstancias anormales del país, para este caso se definió una mayoría de 2/3 de votos del

número total de sus miembros. A la Cámara de Diputados, Capítulo II, en el artículo 171 Cn. definió como periodo para el ejercicio del cargo de diputados en 6 años y quienes de forma privativa podían examinar las acusaciones que presenten sus propios miembros, el Procurador General o particulares, contra el Presidente de la República, Diputados, Senadores, Magistrados de las Cortes de Justicia, Procurador General, Secretarios y Subsecretarios de Estado, Agentes Diplomáticos y Presidente del Tribunal de Cuentas; y si prestaren mérito, fundar en ellas la correspondiente acusación ante la Cámara del Senado. En el caso de que la Cámara de Diputados resolviera acusar al presidente de la República, era necesario por lo menos, el voto afirmativo de las 2/3 partes de sus miembros. Estas acusaciones referentes a la conducta oficial de los funcionarios referidos, únicamente podían proponerse ante la Cámara durante el ejercicio de las respectivas funciones públicas y hasta un año después.

En el caso de la Cámara del Senado, Capítulo III, se definió que los Senadores de elección popular durarán seis años en el ejercicio del cargo y los ex Presidentes de la República se constituían en Senadores vitalicios, artículo 175 Cn., privativamente se establecía en el artículo 177 Cn. que la Cámara del Senado conocería de las acusaciones presentadas por la Cámara de Diputados contra los altos funcionarios, según el artículo 172 Cn., en este caso se definieron reglas que la Cámara del Senado debía prestar observancia al momento de juzgar a los altos funcionarios acusados por la Cámara de Diputados, artículo 178 Cn. En cuanto a las facultades comunes del Congreso Pleno en Cámaras Unidas se abordan desarrollaron en el Capítulo IV, en el

que se dispuso que le correspondía, artículo 180 Cn., arreglar el orden de sus sesiones y todo lo concerniente a su régimen interior.¹⁶⁵

El Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Constituyente, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 33 del 10 de Febrero de 1939, en el Capítulo X, De la votación, artículo 48 estableció que cualquier votación era nominal, caso contrario se tenía que por medio de balotas.¹⁶⁶

3.1.8) Constitución Política de Nicaragua de 1948

La Constitución Política de Nicaragua del 21 de Enero de 1948, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16, del 22 de Enero de 1948, en su Título V, Poder Legislativo, Capítulo I, referido a la Constitución y Atribuciones del referido órgano del Estado nicaragüense dispuso en el artículo 132 Cn. que le correspondía a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, establecer el orden de sus sesiones y lo concerniente a su régimen interior y crear los cargos necesarios para el desempeño de sus facultades constitucionales, hacer concurrir a sus miembros a las sesiones y debates, sustituir a través de la elección la vacante producida por la falta del propietario y del suplente respectivo, salvo que ésta situación ocurriera en los últimos seis meses del período, deliberar reunida junto con la otra Cámara, nombrar comisiones que la representen en actos oficiales, aceptar la renuncia de cualquiera de sus miembros, también dispone acordar el pago de los sueldos a los representantes que por enfermedad tuvieren que retirarse de la Cámara por tiempo indeterminado. Se le confirió al Poder Legislativo en el artículo 133 Cn., en cámaras separadas, la facultad de decretar la prórroga de sus sesiones en los

¹⁶⁵Constitución Política de Nicaragua, Marzo de 1939, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 68, del 23 de Marzo de 1939.

¹⁶⁶Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Constituyente, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 33 del 10 de Febrero de 1939

casos que se previeron en el artículo 113 Cn. y se le determinó al Congreso en cámaras separadas, a iniciativa del Poder Ejecutivo otorgar permiso al presidente de la República para salir del país y estableció que las facultades de este Poder son indelegables, salvo aquellas relativas a los ramos de fomento, policía, higiene, guerra, beneficencia, educación pública y hacienda, las que se podían delegar en el Poder Ejecutivo para que durante el receso las ejerciera el Congreso. La facultad delegada de legislar en hacienda no comprendía potestad de crear impuestos ni modificar las partidas del presupuesto general de gastos y cuando fuese necesario se delegaba la facultad de recibir la promesa constitucional a los funcionarios que eligieran o se declaraban electos. En el artículo 130 Cn. disponía la norma constitucional que cesaría en el cargo de Diputado o Senador quien se ausentare del país por un periodo mayor a un año sin permiso de la Cámara a que perteneciera, excepto quien desempeñase algún cargo compatible con sus funciones legislativas fuera de la República.¹⁶⁷

En el Capítulo II, se definió para la Cámara de Diputados en el artículo 139 Cn. que los diputados desempeñarían el cargo y sus funciones por un periodo de 6 años; consecuentemente definió en el artículo 140 Cn. que era atribución de la Cámara de Diputados examinar las denuncias o acusaciones por delito que se presenten contra el presidente de la República, diputados, senadores, magistrados de las Cortes de Justicia, presidente y jueces del Consejo Nacional de Elecciones, ministros y subsecretarios de Estado, agentes diplomáticos y presidente del Tribunal de Cuentas; y que solo si prestaban mérito, fundar en ellas la correspondiente acusación ante la Cámara del Senado. Estas responsabilidades de los funcionarios cesaban en un año

¹⁶⁷ *Constitución Política de Nicaragua*, 21 de Enero de 1948, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16, del 22 de Enero de 1948.

después de concluidas sus funciones, en cuanto a los delitos oficiales. Durante ese tiempo las denuncias o acusaciones que se refieran a esos delitos eran examinadas privativamente por la Cámara de Diputados. Para los miembros del Senado se estableció en el Capítulo III, Cámara del Senado, artículo 143 Cn. que el periodo en ejercicio del cargo de los Senadores de elección popular era de 6 años; era facultad de la Cámara del Senado conocer y resolver las acusaciones presentadas por la Cámara de Diputados contra los altos funcionarios referidos en el Artículo 140 Cn., previa audiencia del acusado y que cuando no comparecía se le juzgaba en rebeldía, Artículo 145 Cn.; para los casos en que la Cámara del Senado juzgara a los altos funcionarios acusados por la Cámara de diputados se debía de atender las reglas preestablecidas por la misma Constitución en el artículo 146 Cn. Correspondía al Congreso Pleno en Cámaras Unidas, Capítulo IV, artículo 148 Cn. determinar el orden de las sesiones y todo aquello relativo a su régimen interno.¹⁶⁸

3.1.9) Constitución Política de Nicaragua de 1950

La Constitución Política de Nicaragua, 1950, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 235 del 06 de Noviembre de 1950, desarrolló la organización del Poder Legislativo en el Título V, Capítulo I, se establecía la Constitución y Atribuciones como Órgano del Estado, al respecto se dispuso que el Congreso se reuniría por derecho propio y ordinariamente el quince de Abril de cada año y realizarían 60 sesiones las que podían prorrogarse por treinta más a través de resolución de ambas Cámaras dictadas de motu proprio o a solicitud del Poder Ejecutivo, artículo 128 Cn., las sesiones extraordinarias del Congreso eran a criterio y acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros

¹⁶⁸Constitución Política de Nicaragua, 21 de Enero de 1948, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16, del 22 de Enero de 1948.

propietarios, los cuales hacían la convocatoria a través del Presidente del Congreso, otras se podían realizar por medio de la convocatoria del Poder Ejecutivo en la fecha que éste dispusiera para tratar únicamente los asuntos que el Poder Ejecutivo definiera, su fecha de clausura también era definida por el Poder Ejecutivo, artículo 129 Cn.; en cuanto al quórum cada una de las Cámaras debía de tener mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros para poder celebrar sesiones, referente al quórum del Congreso en Cámaras Unidas, este se presentaba con la sumatoria de los quórum de cada una de las Cámaras, artículo 133 Cn.

En cuanto a las resoluciones en cada una de las Cámaras o en el Congreso en Cámaras Unidas necesitaba del voto de la mayoría absoluta de los concurrentes, sin embargo en algunas situaciones se requería otra clase de mayoría condicionado a que la Constitución no dispusiera otra cosa, mayoría que se fijaba en base a la totalidad de los miembros de cada Cámara o el Congreso en Cámaras Unidas, se excluía al Senador Vitalicio, artículo 134 Cn. La instalación de las Cámaras se regía por las formalidades establecidas en el respectivos Reglamento, con cinco días de anticipación de la fecha de instalación ordinaria las Cámaras tenían que seguir un proceso preparatorio sujeto a las formalidades contenidas en los respectivos Reglamentos determinen, artículo 135 Cn., si por falta de quórum no se instalaba el Congreso en el día establecido, en cualquiera de las Cámaras o en ambas, los representantes concurrentes, en Junta Preparatoria, apremiaban a los ausentes con las penas que establecían los respectivos Reglamentos, artículo 136 Cn. En los casos de ausencia temporal o permanente de un miembro del Congreso, se sustituía con el respectivo suplente y cuando este también faltaba, le correspondía al Presidente de la Cámara llamar a cualquier otro suplente del

partido político del ausente, sujeto a las formalidades del respectivo Reglamentos, artículo 137 Cn. Para los casos en que en el Congreso no se cumplieren con las condiciones y procedimientos establecidos en la constitución se reputaban nulos y se les imputaba la comisión de un delito a los representantes que tomaban parte en las deliberaciones, artículo 138 Cn. Llamativamente se dispuso que cada uno de los Diputados y Senadores, en caso de fallecimiento, el Estado daría protección a los herederos y se remitió a que una ley reglamentará esta disposición para determinar las asignaciones mensuales, artículo 141 Cn.

A cada Cámara del Congreso, sin intervención de la otra, se le establecieron facultades relativas al orden de sus sesiones y todo lo concerniente a su régimen interior, la organización y estructuración de las diferentes oficinas con arreglo a los respectivos Reglamentos, hacer concurrir a sus miembros, invitar a la otra Cámara para deliberar reunidas, nombrar comisiones que la representen en actos oficiales de acuerdo a sus Reglamentos, y conocer de la renuncia que presentare cualquiera de sus miembros, artículo 147 Cn., se definió para el Congreso, en Cámaras separadas, la potestad de decretar con aprobación de las $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros decretar la prórroga de sus sesiones de acuerdo con el artículo 128 Cn., artículo 148 Cn.

Se estableció la indelegabilidad de las facultades del Poder Legislativo, salvo en los casos de fomento, policía, asistencia social, salubridad pública, guerra, educación pública, agricultura y trabajo, hacienda y economía, aspectos que se podían delegar en receso al Poder Ejecutivo, sin embargo, no comprendía la facultad para crear impuestos, modificar las partidas del

Presupuesto General de Gastos, pero si el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podía crear contribuciones o impuestos con carácter general, en caso de guerra civil o internacional en que participare Nicaragua, de esto debía rendir cuentas al Congreso la siguiente reunión, artículo 150 Cn.

El Capítulo II, referido a la Cámara de Diputados, dispuso que los Diputados electos durarían seis años en el ejercicio de sus funciones, artículo 152 Cn., además le era privativa a la Cámara de Diputados examinar las acusaciones que presentaren sus integrantes o particulares fuese en contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Magistrados de las Cortes de Justicia, Ministros y Viceministros de Estado, Agentes Diplomáticos y Presidente del Tribunal de Cuentas; y solo si prestaban mérito se debía fundar ellos la correspondiente acusación ante la Cámara del Senado, para que la Cámara de Diputados pudiera ejercer la acusación a los funcionarios antes relacionados, además se necesitaba del voto afirmativo de las 2/3 de sus miembros. En cuanto a las acusaciones contra los funcionarios expresados, independientemente de si eran delitos oficiales o comunes cometidos en el ejercicio de sus cargos, se tenían que presentar siempre ante la Cámara de Diputados, independientemente de que el acusado hubiera cesado en sus funciones. Para los delitos oficiales, la acción penal prescribía al año de cesar en sus funciones, artículo 153 Cn.

El Capítulo III, referido a la Cámara del Senado, disponía que los Senadores de elección popular tenían un periodo de 6 años en el ejercicio, el mismo periodo le correspondía al candidato presidencial del Partido de la minoría, artículo 155 Cn., privativamente le correspondía a la Cámara del Senado conocer de las acusaciones presentadas por la Cámara del Senado así

como conocer las acusaciones presentadas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios al que se refiere el artículo 153 Cn., con audiencia previa al acusado, si no comparecía, se le juzgado en rebeldía, artículo 156 Cn. para el juzgamiento de estos funcionarios acusados por la de Diputados se debían observarlas reglas contenidas en el artículo 157 Cn. las que literalmente expresaban lo siguiente: “1.- Si la acusación se refiere a delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y la Cámara fallando como jurado la acogiere, impondrá como pena la destitución del cargo, en su caso, y la inhabilitación para obtener puestos públicos por el tiempo que determine la ley, sin perjuicio de poderse seguir juicio criminal contra el reo ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena; y 2.- Si la acusación se refiere a delitos comunes, la Cámara del Senado se limitará a declarar si ha o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo, podrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia. Si el Senado declara que no ha lugar a seguimiento de causa, el funcionario volverá al desempeño de sus funciones, en su caso.” Al Congreso en Cámaras Unidas, Capítulo IV, le correspondía arreglar el orden de sus sesiones y todo lo concerniente a su régimen interior. El Capítulo V, relativo a la formación de la ley, disponía en el artículo 163 que cualquier proyecto de ley se le podía dispensar el trámite del segundo debate por disposición mayoritaria de 2/3 de votos concurrentes.¹⁶⁹

- Es producto del pacto de los generales, en el que se acordó suspender la petición de un tercer partido para ir a las elecciones, el partido liberal independiente.

¹⁶⁹ *Constitución Política de Nicaragua de 1950*, aprobada el 1° de Noviembre de 1950, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 235 del 06 de Noviembre de 1950.

- Reforma de 1955, suprimió la prohibición de elegir y ser elegido para las mujeres, permitió que los parientes del presidente fueran miembros del Congreso.
- Reformada en 1962, reduciendo el periodo presidencial de 6 a 4 años, se integra la corte con 7 miembros y surge el poder electoral.
- En 1966, se amplía el periodo presidencial de 4 a 5 años.

a) Reforma de 1954 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950

Hay que señalar que la Constitución Política de Nicaragua de 1950, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 235 del 06 de Noviembre de 1950 se reformó parcialmente el 14 de Agosto de 1954, reforma que fuera publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 86 del 21 de Abril de 1955, mediante la cual el Congreso en Cámara Unidas, decreto en el artículo 1, literal e) se reformo el artículo 127 Cn., reforma mediante la cual se estableció que el Poder Legislativo se ejercía por un Congreso compuesto de dos Cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara del Senado, la primera integrada por 42 miembros y la segunda por 16, respectivamente, y que todos serían electos con sus respectivos Suplentes de forma directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. Estos se repartían 28 Representantes al Partido de la Mayoría en la Cámara de Diputados y 14 miembros al partido minoritario, en el Senado correspondían 12 Senadores al Partido de Mayoría y 4 al de minoría. Además se integraba la Cámara del Senado con dieciséis Senadores electos directamente por el pueblo y el Candidato Presidencial del Partido Político que hubiese obtenido el segundo lugar en las elecciones. También formaban parte de la Cámara del Senado con carácter de Senadores Vitalicios, los ex presidentes de la República que ejercieron la presidencia por voto popular directo. Se debe destacar que la reforma constitucional incorporó la

potestad de que en los casos de que se rompiera la proporción en que debían estar representados el Partido Político de la Mayoría - 2/3 partes, y el de la Minoría – 1/3 parte, respectivamente, se incorporarán los suplentes del Partido contrario los que serían llamados por el Presidente del Senado, en número hasta que se restablezca la proporcionalidad referida de la forma más próxima posible.

El artículo 1, literal f) reformo el artículo 137 Cn., referida a la falta temporal o absoluta, se estableció que si faltaba temporal o absolutamente un Miembro del Congreso, sería sustituido por el respectivo Suplente y que en casos de ausencia del suplente el Presidente de la Cámara podía llamar a cualquier otro suplente del Partido Político del ausente, sujetándose a las disposiciones establecidas en los respectivos Reglamentos. Cuando los suplentes llamados se negaran o no podían concurrir a la Cámara, el Presidente de la misma tenía la potestad de llenarlas vacantes con los suplentes de su libre elección.¹⁷⁰

b) Reforma de 1962 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950

Reforma parcial a la Constitución Política de Nicaragua de 1950, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 235 del 06 de Noviembre de 1950, mediante el Decreto N° 688, del 22 de Mayo de 1962, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 116 del 26 de Mayo de 1962, el Congreso en Cámara Unidas, dispuso en el artículo 3 la reformo al artículo 127 Cn. que se refiere a la forma en que se ejerce el Poder Legislativo, el que estaba integrado por dos Cámaras, la de Diputados y el Senado. En el primer caso, se integraba por un

¹⁷⁰ Reforma parcial a la Constitución Política de Nicaragua de 1950, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 86 del 21 de Abril de 1955.

número de Diputados electos directamente por el pueblo con sus respectivos suplentes en circunscripciones regionales, compuestas de uno o varios Departamentos contiguos, regulado por la ley, referenciado a un Diputado propietario y un suplente por cada 30,000 habitantes o fracción mayor a 15,000 habitantes en la región correspondiente; en el caso de la segunda Cámara se integraba por tantos Senadores propietarios y suplentes como Departamentos existían en el país, estos se elegían directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional.

En ambas Cámaras, los partidos que concurrían a la elección, tenían tantos Representantes como les correspondía según el sistema del "cociente electoral". En la aplicación de este sistema el partido o los partidos que no hubiesen ocupado el primer lugar en la elección presidencial, que obtenían un número de Representantes inferior a la tercera parte del total de miembros de cada Cámara, no se aplica el sistema debido a que se consideraban electos como Senadores los que completaban $1/3$ parte e igualmente pasaba en el caso de los Diputados que debían obtener $1/3$ para optar a la Cámara de Diputados, la que se formaba con la suma de las terceras partes de las cantidades de Representantes que corresponde elegir en cada una de las regiones del país. Cuando se trataba de varios los Partidos Minoritarios, las terceras partes correspondientes de cada Cámara se distribuirán entre estos procurando la mayor aproximación proporcional posible al número de votos de cada uno; tema regulado por la Ley Electoral en cuanto a sus alcances y forma de aplicación del sistema del cociente electoral. En el caso de la Cámara del Senado se integraba el candidato presidencial del partido político que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación popular y se integraba a esa misma

Cámara, con carácter de Senadores Vitalicios, los ex presidentes de la República que hubiesen ejercido la Presidencia por voto popular directo.

En cuanto a la reforma del artículo 152 Cn. se definió el periodo para cumplimiento de sus funciones un periodo de 4 años, los Senadores de elección popular tendrían un plazo de 4 años en el ejercicio de sus funciones al igual que el candidato presidencial del partido que hubiese ocupado el segundo lugar en la elección, artículo 155 Cn., para el caso del Congreso en Cámaras Unidas, artículo 160 Cn., a esta le correspondía arreglar el orden de sus sesiones y lo concerniente a su régimen y orden interior, elegía a Magistrados de la Corte de Justicia, al Juez Electoral que corresponde, al Presidente y los miembros abogados del Tribunal Superior del Trabajo, con sus respectivos suplentes, le correspondía admitir las renunciaciones del Presidente y Vicepresidentes de la República, electos o en ejercicio, de los Magistrados de las Cortes de Justicia, del Juez Electoral, de su nombramiento y de los miembros de su elección del Tribunal Superior del Trabajo, así como conocer de la incapacidad de estos funcionarios.¹⁷¹

c) Reforma de 1966 a la Constitución Política de Nicaragua de 1950

Reformas a la Constitución Política y a la Ley Electoral, Aprobado el 24 de Marzo de 1966, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 123 del 03 de Junio del 1966, por estar errada se canceló la publicación del Decreto N° 1189 que aparece en La Gaceta, Diario Oficial, en la edición N° 100 del 7 de Mayo de 1966, siendo publicada nuevamente bajo el Decreto N° 1189 en la fecha primeramente relacionada. Esta reforma en el Artículo primero numeral 6)

¹⁷¹ *Reforma parcial a la Constitución Política de Nicaragua de 1950*, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 235 del 06 de Noviembre de 1950, mediante el Decreto N° 688, del 22 de Mayo de 1962, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 116 del 26 de Mayo de 1962.

reformo el artículo 152 Cn. estableciendo un plazo de 5 años para el ejercicio de las funciones de los Diputados; el numeral 7) reformo el artículo 153 Cn. y dispuso la atribución privativa de la Cámara de Diputados para que esta examinara las acusaciones que presentasen los miembros de esta Cámara o los particulares, fuere en contra del Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados, Senadores, Magistrados de las Cortes de Justicia, Jueces del Tribunal Supremo Electoral, Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Presidente del Tribunal Superior del Trabajo, Ministros y Vice-Ministros de Estado, Agentes Diplomáticos y Presidente del Tribunal de Cuentas; y si prestaren mérito alguno con fundamento en ellos presentar las correspondientes acusaciones ante la Cámara del Senado. Sin embargo para que la Cámara de Diputados pudiera acusar a los funcionarios relacionados se necesitaba de un votación afirmativa equivalente a las 2/3 partes de sus miembros. Las acusaciones contra los funcionarios señalados, fueran o no delitos oficiales o comunes cometidos durante el ejercicio de sus cargos, su presentación debía realizarse siempre ante la Cámara de Diputados, aun cuando el acusado hubiera cesado en el ejercicio de sus funciones; en los delitos oficiales la acción penal prescribía al año de haber cesado el funcionario en el ejercicio de sus funciones; el numeral 8) reformo el artículo 155 Cn., reforma que disponía que los Senadores de elección popular, estarían cinco años en el ejercicio de sus funciones al igual que el período correspondiente al del candidato presidencial del partido que hubiese ocupado el segundo lugar en la elección; el numeral 9) reformo el artículo 160 Cn., al respecto señalaba que le correspondía al Congreso en Cámaras Unidas arreglar el orden de sus sesiones y todo lo concerniente a su régimen interior; admitir las renunciaciones del Presidente y Vicepresidentes de la República electos o en ejercicio, de los Magistrados de las Cortes de Justicia, del Juez Electoral de su

nombramiento y de los miembros de su elección del Tribunal Superior del Trabajo, y conocer de la incapacidad de estos mismos funcionarios; el numeral 10) reformo el artículo 160 Cn. con el cual se le reconoce de forma expresa a los diputados el derecho de iniciativa de ley en el proceso de formación de la ley, así como resoluciones o declaraciones legislativas.¹⁷²

Reglamento de la Cámara del Senado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951, VII, De las Sesiones, en el artículo 34, dispuso que las Sesiones eran públicas, salvo aquellas que por la naturaleza de los asuntos a tratar se consideraban secretos a juicio del Presidente; sin embargo la Cámara podía revocar la decisión que calificaba el asunto o en los casos en que el Ministro de Estado lo requería en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 Cn. de 1950, en la que se estableció que los Ministros de Estado debían dar al Congreso la información requerida de acuerdo a los negocios de sus respectivos ramos, de forma escrita o verbal, además podían ser interpelados por resolución de la mayoría absoluta de la Cámara correspondiente.¹⁷³

d) Decreto N° 1914, 31 de Agosto de 1971, convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente

El Decreto N° 1914 del 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 200 del 03 de Septiembre de 1971, se publicó el referido Decreto mediante el cual se convocó a elección de la Asamblea Nacional Constituyente para proceder a la reforma total de la Constitución Política y las Leyes Constitucionales, en este se dispuso que se integraría por 100 Diputados

¹⁷²Reformas a la Constitución Política y la Ley Electoral, Aprobado el 24 de Marzo de 1966, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 123 del 03 de Junio del 1966, y que por estar errada su publicación en el Decreto N° 1189 que aparece en La Gaceta, Diario Oficial, de la edición N°100 del 7 de Mayo de 1966, se volvió a publicar nuevamente bajo el Decreto N° 1189 y con la fecha 03/06/66.

¹⁷³Reglamento de la Cámara del Senado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951.

con sus respectivos suplentes, todos electos por el voto popular en una sola circunscripción nacional, artículo 3, de la misma manera se establecieron los requisitos para ser Diputado al Congreso Nacional en concordancia a lo establecido en la Constitución Política y las respectivas prerrogativas de conformidad con la Constitución y demás leyes, su instalación sería el 15 de abril de 1972. Las facultades conferidas a esta Asamblea Nacional Constituyente se le dieron funciones legislativas ordinarias y las demás atribuciones constitucionales del Congreso Nacional, en Cámara única, a sus miembros se les aplicaría lo dispuesto en el artículo 144 Cn. Una vez concluidas las funciones de constituyente esta Asamblea Nacional se constituiría en Congreso Nacional y ejercer el Poder Legislativo hasta el 14 de noviembre de 1974, por lo cual se dividió en dos Cámaras, Cámara de Diputados compuesta de 60 representantes propietarios y sus respectivos suplentes. Se estableció que para ambas Cámaras la representación de las minorías el Partido o Partidos que la formen tendrán el porcentaje que le corresponda de acuerdo con el resultado de las elecciones de febrero de 1972 y se aplicó a los partidos políticos el sistema de cociente electoral, sin embargo la en ningún caso la representación de la minoría podía ser menor al 40% de la Asamblea; también formaban parte del Senado los ex Presidentes de la República que hubiesen sido electos popularmente. Sus decisiones se adoptaron por mayoría de votos de sus miembros y le correspondió a la Asamblea Nacional Constituyente promulgar un Estatuto especial para el funcionamiento de la Junta como cabeza del Poder Ejecutivo, con todas las atribuciones, funciones y prerrogativas necesarias para el cumplimiento de su cometido.¹⁷⁴

¹⁷⁴Decreto N° 1914 del 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 200 del 03 de Septiembre de 1971.

Con el Decreto N° 1914 del 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 200 del 03 de Septiembre de 1971 se convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, en cuyas disposiciones se estableció que el Poder Legislativo se ejercería por un Congreso bicameral, la Cámara de Diputados y la Cámara del Senado. En el caso de la primera se integraría 70 setenta Diputados electos por el pueblo con sus respectivos suplentes en circunscripciones departamentales, a razón de un Diputado Propietario y un Suplente por cada 30,000 habitantes o fracción mayor de 15,000 habitantes; y la segunda estará integrada por treinta Senadores Propietarios y sus respectivos Suplentes, igualmente electos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. En ambas Cámaras, los partidos que concurren a la elección tendrán tantos representantes como les corresponda de acuerdo con el sistema de "cociente electoral", sin embargo, si con la aplicación de este sistema el Partido o los Partidos en conjunto que no hubiesen ocupado el primer lugar en la elección Presidencial, resultaren con un número de representantes inferior al 40 % del total de los Miembros de cada una de las Cámaras, artículo 6, se completaba este porcentaje en cada Cámara, aplicando entre los Partidos Políticos o bien, completando el número conforme el orden de la lista presentada por el Partido que resultare minoritario si sólo hubiesen concurrido dos partidos a las elecciones. Formaron parte de la Cámara del Senado, el Candidato Presidencial del Partido que hubiera obtenido el segundo lugar en la votación popular y, con carácter de Senadores Vitalicios, los Ex - Presidentes de la República que hubiesen ejercido la Presidencia por voto popular directo; se determinó que el período de los representantes ante las Cámaras, lo mismo que el del Candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación, fuera igual al del Presidente de la República.

La Constitución disponía que las decisiones y disposiciones de cada Cámara se adoptaban por mayoría absoluta de los votos de los concurrentes, a efectos de establecer diferencias entre ambas Cámaras y entre éstas y los otros Poderes del Estado se estableció el procedimiento a seguir por cada una de las Cámaras por medio de su propio Reglamento en el que establecieron lo relativo al orden interno.

En el Artículo 12 del Decreto 1914 del 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 200 del 03 de Septiembre de 1971, se definieron los elementos denominados como los fundamentos de la nueva Constitución Política de Nicaragua, en lo concerniente, a tal efecto se estableció para la Constitución Política y la Ley Electoral que decreto la Asamblea Nacional Constituyente lo siguiente: a) El carácter republicano y democrático representativo del Gobierno del Estado; b) Las disposiciones que hicieran posible la unidad política y económica de Centro América; c) La autonomía universitaria y la libertad de cátedra en los términos de la actual Constitución; d) Los preceptos del artículo 100 Cn. vigente en ese momento; e) Definió el Magisterio como carrera intermedia; f) La figura del juicio mediante jurado en materia penal en los casos determinados en materia criminal y los delitos que la ley determine; g) Los derechos y garantías constitucionales establecidos en la Constitución, debiendo superarse los aspectos sociales, políticos y económicos; h) Principios de justicia social y de avance económico dentro de un concepto integral de la Reforma Agraria; i) La organización de los poderes del Estado con arreglo a determinadas normas que el mismo Decreto Legislativo N° 1914 definió por sí mismo.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Decreto N° 1914 del 31 de Agosto de 1971, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 200 del 03 de Septiembre de 1971.

3.1.10) Constitución Política, del 14 de Marzo de 1974

A partir de la Constitución Política de 1974, Aprobado el 14 de Marzo de 1974, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 89 del 24 de Abril de 1974 aparecen con mayor definición y precisión los principios del Derecho Parlamentario en el ordenamiento jurídico nicaragüense. Este hecho representa, en cierta medida, uno de los pasos de modernidad del parlamento nicaragüense, pese a las condiciones sociales y políticas de la época, su incidencia en otros cuerpos normativos posteriores es evidente, de tal suerte esto permitió un cierto proceso de desarrollo con mayor celeridad del parlamento nicaragüense e implícitamente conlleva la madurez, desarrollo y funcionamiento de la clase política y la sociedad nicaragüense. El solo hecho de la aparición ordenada y sistemática ha permitido mayor orden y delimitación del Derecho Parlamentario nicaragüense en lo referido a los principios propiamente dicho, con estos nuevos elementos marco nuevas condiciones para el proceso de modernización del Poder Legislativo de Nicaragua.

La Constitución Política de 1974 en el TÍTULO VI, PODER LEGISLATIVO, CAPÍTULO I, estableció lo siguiente:

a) Principios Sustantivos

1. Representación

El Poder Legislativo se ejercía por un Congreso bicameral, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, ambas integrados con no menos de 70 Diputados *electos directamente por el pueblo con sus respectivos Suplentes en circunscripciones departamentales, a razón de un Diputado Propietario y un Suplente por cada 30.000 habitantes o fracción mayor de 15,000; cada*

departamento tenía derecho al menos a un Diputado. En el caso de la otra Cámara se integró con 30 Senadores Propietario y sus respectivos Suplentes, *electos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción nacional*. Los Partidos que concurren a la elección tenían en cada Cámara tantos representantes como les correspondía de acuerdo con el sistema de cociente electoral. Si al momento en que se aplicaba este sistema el Partido o los Partidos que concurrieren a la elección con el que ocupó el primer lugar, su resultado final era inferior en conjunto, con un número de representantes menor al 40 % del total de los miembros de cada una de las Cámaras, se completaba el porcentaje aplicando entre los partidos minoritarios el mismo sistema de cociente electoral, o bien completando por el Partido Político que obtuvo la minoritario, en el caso de que sólo hubieran participado dos Partidos Políticos en las elecciones. En cuanto a las diputaciones constitucionales y vitalicias, formaban parte de la Cámara del Senado los ex presidentes de la República que hubieren ejercido la Presidencia por voto popular directo. El caso del candidato presidencial del Partido Político que había obtenido el segundo lugar en la votación popular respectiva, únicamente en el caso del período en que se postuló. El período de los representantes y del candidato que obtuvo el segundo lugar en la votación, era igual al del Presidente de la República, artículo 127 Cn.

En cuanto al caso de la instalación ordinaria las Cámaras, dentro de los cinco días anteriores a la fecha fijada para tal efecto, debían seguir un procedimiento preparatorio sujeto a las formalidades que sus respectivos reglamentos establecían, artículo 135 Cn.; si el Congreso no llegaba a instalarse el día predeterminado por falta de quórum, cualquier Cámara o en ambas de forma simultánea, los representantes concurrentes se constituían en

Junta Preparatoria, apremiaban a los ausentes con las penas que los respectivos reglamentos disponían, artículo 136 Cn.

A los Diputados y Senadores - propietarios y suplentes, se les reconocían desde la fecha de su elección, las prerrogativas siguientes: 1) Inmunidad personal para no ser juzgados por ninguna clase de delitos, sino de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución. Esta inmunidad es irrenunciable; 2) Exención de responsabilidad por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio de sus cargos; 3) No estar obligados a prestar servicio militar sin su consentimiento; 4) No ser demandados civilmente desde treinta días antes de las sesiones ordinarias del Congreso o desde el decreto de Convocatoria de las extraordinarias, ni en los quince días siguientes de unas y otras. Los juicios pendientes quedarán suspensos en esos lapsos; 5) No ser privados de libertad ni confinados, ni aún durante la suspensión de las garantías constitucionales, si no hubieren sido condenados por sentencia firme; y 6) Obtención de 2 becas en los centros de enseñanza media, para alumnos calificados, costeadas por el Estado, y de acuerdo con el respectivo Reglamento, artículo 140 Cn.

En cuanto al tiempo de duración del periodo se dispuso en el CAPÍTULO II, relativo a la Cámara de Diputados que estos estarían en el ejercicio de sus funciones 6 años, artículo 152 Cn. y de forma privativa se le concedía a la Cámara de Diputados la potestad de examinar las acusaciones que se presentaban los propios miembros o particulares en contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores y funcionarios electos por delegación constitucional así como los ministros y viceministros de Estado, agentes diplomáticos y el presidente del tribunal de cuentas, en los casos en que se prestar emérito, se debía de fundar en ellas la respectiva acusación ante la

Cámara del Senado. En los casos de las acusaciones contra estos funcionarios, cualquier que hubiese sido el tipo penal cometidos durante el ejercicio de sus cargos, se tenía que ante la Cámara de Diputados, aun en los casos de que el acusado hubiera cesado en el ejercicio de sus funciones. Para los delitos cometidos en el desempeño de sus cargos, la acción penal prescribía un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, artículo 153 Cn.

b) Principios adjetivos

1. Orden y convocatoria

El Congreso se reunía ordinariamente, de mero derecho, en la ciudad capital de la República el 15 de Abril de cada año, debiendo celebrar 60 sesiones, las cuales podían prorrogarse por treinta sesiones más a través de una resolución que debía emitir el Congreso en Cámaras Unidas fuera por iniciativa propia o a solicitud del Poder Ejecutivo, artículo 128 Cn., extraordinariamente el Congreso se podía reunir por convocatoria del Poder Ejecutivo en la fecha que éste establecía para tratar únicamente los asuntos que el establecía, se clausuraba al cumplir su objetivo, además se podía reunir extraordinariamente en los casos en que lo acordaba la mayoría absoluta de sus miembros propietarios, quienes hacían la convocatoria a través del Presidente del Congreso o directamente, artículo 129 Cn., se dispuso que en los casos en que el Congreso no se reuniera en las fechas indicadas se hacía cuando las condiciones lo permitieran y fuera posible, artículo 130 Cn.

Referente al Congreso en Cámaras Unidas se dispuso en el CAPÍTULO IV, que sería presidido alternadamente por los Presidentes de las Cámaras de forma trimestral, artículo 159 Cn. y sus atribuciones eran entre otras las

contenidas en los numerales siguientes: 1) Elegir su Junta Directiva, compuesta de un Presidente, un Vicepresidente, y dos Secretarios con sus correspondientes Vicesecretarios, en el caso de uno de los Secretarios y su Vicesecretario le correspondían al Partido que había resultado en el segundo lugar en las últimas elecciones; 2) Disponer del orden de sus sesiones y lo pertinente al régimen interior; 9) Conocer de las iniciativas de reformas de la Constitución Política y Leyes Constitucionales; 10) Conocer del informe presentado por el Poder Ejecutivo sobre las providencias dictadas durante la suspensión de las garantías constitucionales; y 12) Las demás funciones y atribuciones que le den esta Constitución y las leyes, artículo 160 Cn.

Cuando a consecuencia de una falta temporal o absoluta de un integrante del Congreso se procedía a sustituirle con el Suplente respectivo, si este faltaba le correspondía al Presidente de la Cámara llamar a cualquiera de los otros Suplentes del Partido Político del ausente pudiéndose agotar la lista, en todo caso se debía cumplir las formalidades dispuestas en los respectivos reglamentos de orden interno. Cuando los Suplentes que habían sido llamados se negasen o que no podían concurrir a la Cámara, el Presidente de la Cámara procedía a llenar las vacantes con Suplentes del otro Partido y a su libre escogencia, artículo 137 Cn.; se dispuso que al no cumplirse las condiciones constitucionales con el propósito de ejercer el Poder Legislativo todas las reuniones y las actuaciones del Congreso serían conforme el artículo 138 Cn.

Para el caso de las Fuerzas Armadas se dispuso una prohibición relativa a no penetrar al local de ninguna de las Cámaras o del Congreso en Cámaras Unidas, sino al llamado del Presidente de la Mesa Directiva y quedará bajo sus órdenes; artículo 142 Cn. Las sesiones de las Cámaras y del Congreso en

Cámaras Unidas eran públicas, salvo los casos establecidos por la Constitución y los respectivos reglamentos, artículo 143 Cn.

Los Diputados y Senadores no debían obtener por sí mismo ni por interpósita personas concesión alguna del Gobierno, ni actuar como Abogados o mandatarios contra el Estado. Los que eran apoderados de particulares o compañías nacionales o extranjeras no tenían ni voz ni voto en los debates relacionados con los intereses que se presentaban, artículo 146 Cn.

Cada una de las Cámaras tenía sus propias facultades, sin intervención de una en la otra, habiendo sido estas las siguientes: 1) Elegir su Junta Directiva, en la cual un Secretario y su correspondiente Vicesecretario debían pertenecer al Partido Político que obtuvo el segundo lugar en las últimas elecciones; 2) Arreglar el orden de sus sesiones y todo lo que concierne a su régimen interior; 3) Organizar las oficinas de su dependencia, de acuerdo con los respectivos reglamentos; 4) Hacer concurrir a sus miembros; 6) Invitar a la otra Cámara para deliberar reunidas; 7) Nombrar, de acuerdo con los reglamentos, Comisiones que las representen en actos oficiales; 8) Conocer de la renuncia que llegara a presentar cualquiera de sus miembros, artículo 147 Cn. correspondía al Congreso en Cámaras separadas, y 23) Decretar la prórroga de sus Sesiones de acuerdo con el artículo 128 Cn., artículo 148 Cn.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 33 del 10 de Febrero de 1939, el que en el Capítulo VI, De la Sesiones, se disponía a

manera de prohibición que ningún Representante podía hacer proposiciones de gracia, de saludo, de aplauso, de confianza o censura.¹⁷⁶

Mediante Acuerdo de la Cámara del Senado se aprobó el REGLAMENTO DE LA CAMARA DEL SENADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951, Capítulo I, Del lugar de las Sesiones, se estableció que el Pabellón Nacional debía de permanecer rizado en el Salón de Sesiones durante el tiempo que durara la Sesión, además se dispuso que para los particulares que asistían de oyentes de las Sesiones se les debía acondicionar un local y otro para los representantes de prensa.¹⁷⁷ El Acuerdo N°1, REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 4 de Marzo de 1975, Capítulo I, Lugar de las Sesiones, se establece nuevamente la obligación de mantener izado en un lugar prominente del Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el Pabellón Nacional, fuera durante el período ordinario o extraordinario de las Sesiones del Congreso Nacional. Para los cronistas parlamentarios se les designo un sitio especial para asistir a los debates de la Cámara y a los particulares se les definió otra área para que pudieran presenciarlas Sesiones, ni a unos ni otros se les permitía interrumpir el desarrollo de las Sesiones.¹⁷⁸ El Reglamento de la Cámara de Diputados, Acuerdo N° 1 del 11 de Noviembre 1974, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 4 de Marzo de 1975, en el Capítulo VI, De los Diputados, artículo 18, estableció que los Diputados debían asistir puntualmente a las Sesiones, orden y disciplina, que en los casos en que el Diputado no pudiera asistir a una Sesión o se retirase de la misma debía notificar al Presidente de la Cámara y para el

¹⁷⁶*Reglamento Interior de la Asamblea Nacional Constituyente*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 33 del 10 de Febrero de 1939.

¹⁷⁷*Reglamento de la Cámara del Senado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951.

¹⁷⁸ Acuerdo N°1, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 4 de Marzo de 1975.

caso de dos Sesiones consecutivas sin previo aviso a la Directiva se integraría al Suplente. Referente a las Sesiones en el Capítulo VII, De las Sesiones, artículo 30, se ratificaba la disposición constitucional de que las Sesiones eran públicas y que podían efectuarse sesiones secretas, a criterio de la Junta Directiva cuando así lo demandaba la naturaleza de los asuntos, o bien por solicitud de un Ministro de Estado en los casos previstos en el artículo 102 Cn., referente a la información relativa a los negocios de sus respectivos ramos, escrita o verbalmente, incluida la interpelación por resolución de la Cámara.

2. Sesiones y quórum

Las Cámaras abrían y clausuraban sus sesiones de forma simultánea, y se celebraban de modo que el número de sesiones entre ellas no podían exceder de tres en ningún caso, salvo acuerdo entre estas, si se contravenía esta norma lo actuado era nulo, artículo 131 Cn.

El quórum para celebrar sesiones de cada Cámara se integraba con mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, en el caso del Congreso en Cámaras Unidas su quórum era la sumatoria total del quórum de cada Cámara; en cuanto al quórum de la Cámara del Senado no se consideraba a los Senadores Vitalicios ni al Senador que ejerciere el cargo en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 127 Cn., sin embargo su presencia completaba el quórum, en su caso, artículo 133 Cn. Las resoluciones en cada Cámara o en el Congreso en Cámaras Unidas, requería del voto de la mayoría absoluta de concurrentes, salvo aquellos casos en donde la misma Constitución Política disponía otro tipo de mayoría, artículo 134 Cn.

Quórum

La Cámara del Senado aprobó su Reglamento interior mediante el Acuerdo Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951, Capítulo VII, De las Sesiones, se dispuso que existía quórum para celebrar Sesión ordinariamente con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara, el quórum de cada una de las Cámaras para celebrar sesiones será formado por la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros, y el del Congreso en Cámaras Unidas, por la suma de los quórum de cada una de las Cámaras.¹⁷⁹

Acuerdo N°1, REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 04 de Marzo de 1975, Capítulo II, De las Juntas Preparatorias, en este caso se fijaba un plazo de 5 días antes de la fecha de instalación ordinaria durante los cuales las Cámaras debían seguir un procedimiento y formalidades establecidas por los reglamentos, para lo cual en los casos de renovación total, los miembros de las Cámaras debía reunirse 5 días antes de la fecha fijada para la instalación ordinaria para lo cual se requerían un Quórum por lo menos de seis diputado, que presentaran las credenciales extendidas por el Tribunal Supremo Electoral, así se constituían en Junta Preparatoria, y entre ellos elegían por mayoría de votos una Directiva de la misma que se componía de un Presidente, un Vicepresidente, un Primer Secretario, un Segundo Secretario, un Primer Vicesecretario y un Segundo Vicesecretario. Para estos efectos presidia el Diputado de mayor edad y como Secretario el de menor edad. En cuanto al Capítulo VII, De las Sesiones, se disponía que el quórum para celebrar Sesión se constituyera con la mayoría de los Diputados, en los casos

¹⁷⁹ *Reglamento de la Cámara del Senado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951.

de ruptura del Quórum durante cualquier Sesión no anula los actos parlamentarios aprobados, pero si se levantada la Sesión.¹⁸⁰

Prohibiciones

Se dispusieron prohibiciones en cuanto a quienes no podían ser electos como Miembros Propietarios del Poder Legislativo, entre estos se señalaban a quienes se entraban en las circunstancias siguientes: 1) Los que ejercían, dentro del plazo de los 60 días anteriores a la elección, funciones o empleos de nombramiento en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial o el Poder Electoral, o bien en aquellos casos en que eran funcionarios y empleados en los Entes Autónomos; 2) Quienes administraban o hubieren administrado o recaudado fondos públicos, municipales o del Distrito Nacional, siempre y cuando no se hubieren finiquitado sus cuentas; y 3) Los que estaban suspensos en sus derechos ciudadanos. En cuanto a las prohibiciones de los ordinales 2) y 3) comprendían a los Suplentes, artículos 139 Cn.

Constituían también prohibiciones para los Diputados o Senadores en ejercicio, Propietarios o Suplentes, desde el momento de su elección o incorporación, ser nombrados o electos para desempeñar cargo o empleo público retribuido con fondos oficiales, municipales o del Distrito Nacional, el nombramiento carecía de valor legal alguno, si no renunciaba a su calidad de representante. Se definió como excepciones a esta regla de incompatibilidad los casos siguientes: 1) Los cargos en los Tribunales de Arbitraje Internacional, en el ramo de enseñanza, en las juntas Directivas Universitarias y en las Juntas de Asistencia Social; 2) Ser miembros de comisiones técnicas o científicas, directores o médicos en hospitales, abogados o asesores de

¹⁸⁰ Acuerdo N°1, Reglamento de la Cámara de Diputados, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 04 de Marzo de 1975.

cualquier institución del Estado y dependencia del Ejecutivo; 3) Ejercer las funciones de Presidente de la República y de Ministros o Viceministros de Estado o Representaciones de Nicaragua en el extranjero de carácter Diplomático o Consular o de cualquier otra índole. El Diputado o Senador electo o nombrado para uno de los cargos referidos, quedará garante su ejercicio, suspenso en sus funciones de representante, artículo 144 Cn. Sin embargo cesaba en su cargo de Diputado o Senador quien se ausentaba del país por más de un año sin notificar por escrito a la Cámara a la que pertenecía, artículo 145 Cn.

Las facultades del Poder Legislativo eran indelegables, salvo aquellas relativas a las del ramo de Obras Públicas, Policía, Asistencia Social, Salud Pública, Defensa, Educación Pública, Agricultura y Ganadería, Trabajo, Hacienda y Economía, Industria y Comercio, estas se le podían delegar al Poder Ejecutivo para que las ejerciera solo durante el receso del Congreso. En cuanto a las facultad delegada de legislar en Hacienda no incluía la potestad de crear impuestos o contribuciones ni la de modificar las partidas del Presupuesto General de Gastos; sin embargo el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podía crear contribuciones o impuestos con carácter general, cuando hubiere estallado guerra civil o guerra internacional en que participara el Estado de la República de Nicaragua, o hubiera acontecido catástrofe alguna que lo amerite, de esto se tenía que rendir cuenta al Congreso en su próxima reunión, artículo 150 Cn.

A la Cámara de Senado se le atribuyo en el CAPÍTULO III, de manera privativa el conocer de las acusaciones presentadas por la Cámara de Diputados contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores y

funcionarios electos por delegación constitucional así como los Ministros y Vice-Ministros de Estado, Agentes Diplomáticos y el Presidente del Tribunal de Cuentas, con audiencia del acusado, en los casos en que estos no comparecieran se le juzgaba en rebeldía, artículo 156 Cn., para tal efecto se establecieron dos reglas: 1) Si la acusación estaba referida a delitos cometidos en virtud del ejercicio de sus funciones, aceptándose por la Cámara como Jurado, al ser aceptada se le podía imponer como pena la destitución del cargo e inhabilitarlo para el desempeño de cargo público alguno por el tiempo que determinaba la ley, esto sin detrimento de que se podía ejercer la acción penal ante la Corte Suprema de Justicia, en el caso de que de los hechos se derivasen otras infracciones susceptibles de otra pena; y 2) Cuando la acusación se refería a otros delitos, la Cámara del Senado se debía limitar a declarar si había o no lugar al seguimiento de causa alguna, de ser afirmativo, pasaba el proceso a la Corte Suprema de Justicia; si el Senado declaraba él no ha lugar a seguimiento de causa, el funcionario imputado se le restituía en el desempeño de sus funciones, artículo 157 Cn. A los Senadores Vitalicios no se les aplicaban las prohibiciones dispuestas en el artículo 144 Cn., debido a que el desempeño de cualquier cargo público de los declarados incompatibles, solamente suspendía el ejercicio de las funciones de Senadores Vitalicio durante el tiempo que ejerciere el otro cargo, artículo 158 Cn.

Proceso de formación de la ley

La tramitación y procedimiento durante el proceso de formación de las leyes se dejó establecido en el CAPÍTULO V, artículo 161 Cn. que tenían iniciativas de leyes, decretos, resoluciones y declaraciones legislativas todos los Diputados y el Poder Ejecutivo, este derecho se les otorgo al Poder

Judicial por medio de la Corte Suprema de Justicia y al Poder Electoral a través del Tribunal Supremo Electoral, artículo 161 Cn.¹⁸¹

3.2 Estatuto Fundamental, del 20 de Julio de 1979, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 1 del 22 de Agosto de 1979

Después de una cruenta y sangrienta guerra civil que se venía desarrollando desde el año de 1956, por un lado la dictadura, sus fuerzas militares y para militares que reprimían y asesinaban a los nicaragüenses, del otro lado una incipiente organización político militar se gestaba después de varios intentos contra el fundador de la dictadura fueron dando la pauta para que se desarrollara esa guerra civil con un alto costo en vidas humanas y materiales para los nicaragüenses, este hecho histórico concluye una primer etapa con la ruptura total del orden constitucional después de la victoria de la revolución sandinista un 19 de julio de 1979, este hecho trascendental en lo político da espacio al surgimiento de otro hecho trascendental en lo jurídico, el establecimiento de un cuerpo normativo transitorio al que se le denomino Estatuto Fundamental, del 20 de Julio de 1979, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 1 del 22 de Agosto de 1979, instrumento jurídico que constituyó un primer eslabón para la refundación del Estado de Nicaragua con las elecciones de 1984 y la elección de una asamblea Nacional con facultades de constituyente que fue la que redactó la Constitución Política del 9 de Enero de 1987.

El Estatuto Fundamental emitido por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, artículo 3,

¹⁸¹ *Constitución Política*, Aprobada el 14 de Marzo de 1974, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 89 del 24 de Abril de 1974.

expresamente estableció la derogación de la Constitución Política de 1974 y las Leyes Constitucionales, del mismo modo, mando a disolver las Cámaras de Diputados y de Senadores, la Corte Suprema de Justicia, Cortes de Apelaciones, Tribunal Superior del Trabajo y el resto de la estructuras de poder somocista, artículo 4; además dispuso la inaplicabilidad de todas las disposiciones que se referían al partido de la minoría en cualquier otra norma jurídica existente en el país y que estuviera vigente, quedando establecido que en tanto no se dictara una nueva Constitución Política de la República, la Junta de Gobierno asumió las facultades de Poder Ejecutivo, compartiendo las facultades del Poder Legislativo con el denominado Consejo de Estado, de conformidad con las disposiciones que establecía el mismo el mismo Estatuto Fundamental del 19 de Julio de 1979, artículo 10.¹⁸²

En el artículo 13 se estableció que las facultades del Poder Legislativo correspondientes a la Junta de Gobierno serían ejercidas por medio de leyes promulgadas en la forma dispuesta para cada caso, o en la forma acordada de manera general. Las facultades del Poder Legislativo que le correspondían a la Junta de Gobierno eran ejercidas por medio de leyes promulgadas en la forma en que se dispusiera en cada caso o la forma acordada en general. Para el caso de aquellas leyes dictadas por la Junta de Gobierno debían ser sometidas al Consejo de Estado, el que en un plazo de 5 días podía vetarlas con 2/3 partes de sus miembros, en los casos de falta de veto en el término previsto se entendía como la aprobación tácita de estas normas, artículo 14. En cuanto a las resoluciones de la Junta de Gobierno se adoptaban por la mayoría de votos de sus miembros y el quórum para Sesionar se integraba con la mayoría de sus miembros, artículo 15.

¹⁸²*Estatuto Fundamental*, del 20 de Julio de 1979, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 1 del 22 de Agosto de 1979.

El Consejo de Estado se integró de forma pluripartidista por 30 miembros y sus respectivos suplentes designados por las organizaciones políticas o Partidos Políticos, socio económico y sindical, las cuales se agruparon en 6 segmentos con representación de 23 organizaciones, artículo 16. Al Consejo de Estado le correspondió, por mayoría de votos, la facultad de presentar Iniciativa de Leyes a la Junta de Gobierno, para el caso de las leyes dictadas por la Junta de Gobierno a iniciativa del Consejo de Estado no estaban sujetas al trámite que había establecido en el Artículo 13 del Estatuto. Las reformas hechas por la Junta de Gobierno a la iniciativa de Ley presentada por el Consejo de Estado, estaban sujetas al trámite dispuesto en el Artículo 15, fuera el veto o aprobación inmediatos, artículo 17. El Consejo de Estado se regía por un reglamento interno emitido por el mismo, artículo 19.

Al Consejo de Estado se le estableció como función especial la elaboración de un ante proyecto de Constitución Política y un Proyecto de Ley Electoral, artículo 18, al respecto hay que considerar la disposición contenida en el TÍTULO V, CAPÍTULO ÚNICO, referido a la materia electoral, en el cual se dejó dicho que de acuerdo a las condiciones de la reconstrucción nacional lo permitan, se realizarían elecciones generales para la elección y constitución de una Asamblea Nacional, evento que se realizaría conforme a la convocatoria que en su momento hizo la Junta de Gobierno, hecho acontecido en 1984, y que se regularía en base a la nueva Ley Electoral promulgada oportunamente por el Consejo de Estado, artículo 28.¹⁸³

¹⁸³ *Estatuto Fundamental*, del 20 de Julio de 1979, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 1 del 22 de Agosto de 1979.

En cuanto al Principio de la Representación se encuentra diferentes disposiciones adjetivas y de carácter funcional del Poder Legislativo, entre las que en orden cronológico están las siguientes:

3.2.1 Decreto N° 1, Reglamento del Consejo de Estado, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980

En el Capítulo IV, De los Representantes, en el artículo 18, parte infine, dispuso que los Representantes Propietarios o sus suplentes, según fuera el caso, tenían que concurrir puntualmente a todas las sesiones y desempeñar las funciones que se les asignasen, además no podían ausentarse, sin justificación, del hemiciclo - local de las Sesiones, una vez que hubieran iniciado, en especial cuando su presencia fuera necesaria para preservar el quórum.¹⁸⁴ En el Capítulo II, De las Sesiones, artículo 4, disponía que las *Sesiones Plenarias eran públicas*, sin embargo se podían celebrar Sesiones privadas según la naturaleza del tema a tratar, esto a juicio del Presidente.¹⁸⁵

El Decreto N° 388, ESTATUTO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980, Iniciativa de la Junta de Gobierno, se estableció la potestad de la Junta de Gobierno para la publicación de las Leyesen La Gaceta, Diario Oficial o a través de cualquier medio de comunicación difusión.¹⁸⁶ El artículo 5 dispuso que la representación fuera por designación de cada una de las organizaciones que formaban parte del Consejo de Estado y en el acápite de las Atribuciones del Consejo de Estado, artículo 6 se establecieron las atribuciones del Consejo

¹⁸⁴Decreto N° 1, Reglamento del Consejo de Estado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980

¹⁸⁵Decreto N° 1, Reglamento del Consejo de Estado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980

¹⁸⁶Decreto N° 388, Estatuto General del Consejo de Estado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980.

de Estado, que entre otras, se pueden referenciar lo relativo a la aprobación de las leyes que eran sometidas por la Junta de Gobierno en el término establecido, o proponer reformas a las mismas. Para los casos calificados el Presidente del Consejo de Estado podía solicitar a la Junta de Gobierno una ampliación del plazo previsto; presentación de proyectos de Ley a la Junta de Gobierno; reformar la división política administrativa a solicitud de la Junta de Gobierno, fuese para crear o suprimir departamento o municipios; autorizar el funcionamiento de entidades cívicas o religiosas; otorgar distinciones de acuerdo a su reglamento.¹⁸⁷

Estatuto General y el Reglamento Interno y sus reformas

En la Ley N° 26, Estatuto General de la Asamblea Nacional, del 3 de Agosto de 1987, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 199 del 4 de Septiembre de 1987, en el Título II, De los Representantes, Capítulo I, Derechos y Deberes de los Representantes, artículo 4, disponía que los derechos de los diputados, sin perjuicio de los establecidos en la Constitución Política, se les definieron derechos durante el ejercicio de sus funciones, entre las que se pueden citar las siguientes: 1. Participación en las sesiones plenarias con derecho a voz y voto; 2. Presentar iniciativas de ley; 3. Formar parte de la Junta Directiva; 4. Integrar y presidir comisiones permanentes, especiales o de investigación; 5. Formar parte de las delegaciones de la Asamblea Nacional a eventos internacionales; 6. Solicitar que los Ministros o Vice Ministros de Estado, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales concurrieran para: a) Rendir informe de sus gestiones por escrito o que comparecieran ante el plenario de la Asamblea Nacional o ante cualquiera de las Comisiones; c) Ser interpelados; 7. Presentar mociones en el debate de

¹⁸⁷Decreto N° 388, *Estatuto General del Consejo de Estado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980

aprobación de las leyes; 8. Gozar de las condiciones técnicas, materiales y administrativas para el desarrollo de sus funciones y el ejercicio pleno de los derechos establecidos en la Constitución y el Estatuto mismo.

Los Representantes estaban obligados a responder ante el pueblo por desempeño de sus funciones de forma correcta y honesta; así como la obligación de informarle de los resultados de su gestión y demás actividades oficiales; atendían las demandas y problemas de la población en procura de una solución, se les estableció la responsabilidad por acción y omisión en el desempeño del cargo, artículo 6, del mismo modo a los representantes se les estableció la obligación de asistir a las sesiones de la Asamblea Nacional y a las reuniones de las comisiones que integran de forma puntual y el desempeño de las funciones que le asignaban, artículo 7; para los casos en que el representante propietario no podía asistir a una Sesión de la Asamblea Nacional o reunión de Comisión debía notificar e informar de forma escrita con 24 horas de anticipación a la Secretaria de la Asamblea Nacional de tal hecho, cuando la ausencia era mayor a los 30 días solicitaba la respectiva autorización a Junta Directiva debiendo expresar causa y duración de la misma, en tal sentido le correspondía a la Junta Directiva calificarla a fin de establecer si era o no considerada como falta definitiva para proceder a la incorporación del Suplente en tanto no se reincorporaba al propietario, artículo 8.¹⁸⁸

Mediante la Ley N° 122, Estatuto General de la Asamblea Nacional, del 19 de Diciembre 1990, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 3 del 4 de Enero de 1991, Título I, Disposiciones Generales, Capítulo Único, artículo 3,

¹⁸⁸Ley N° 26, *Estatuto General de la Asamblea Nacional*, del 3 de Agosto de 1987, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 199 del 4 de Septiembre de 1987

se establecía que las Sesiones de la Asamblea Nacional eran públicas y la ciudadanía podía concurrir a ellas, previa solicitud presentada a la Secretaría; se previa que en caso de ser necesario la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, a solicitud de los Representantes o de mutuo propio podía establecer y definir Sesiones Privadas, en las cuales únicamente podían participar los Representantes, invitados especiales y el personal técnico y administrativo indispensable. En general le correspondía al Plenario ratificar o no el carácter de la Sesión.¹⁸⁹

Se disponía en el Título II, De los Representantes, Capítulo I, Derechos y Deberes de los Representantes, artículo 4, que sin perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución Política, los Representantes durante el ejercicio de sus funciones tenían otros derechos, entre los que se pueden citar los siguientes: 1. Participar en las sesiones, con voz y voto; 2. Presentar iniciativas de ley, Resoluciones, Pronunciamientos y Declaraciones; 3. Formar parte de la Junta Directiva; 4. Integrar y presidir Comisiones Permanentes, especiales o de investigación; 5. Formar parte de algún grupo parlamentario; 6. Integrar delegaciones de la Asamblea Nacional para eventos internacionales; 7. Solicitar, por medio de la Junta Directiva, que Ministros o Viceministros de Estado, Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales: 7.1 Rindieran informe escrito; 7.2 Que comparecieran ante la Asamblea Nacional; 7.3 Ser interpelados; 8. Presentar mociones durante las Sesiones Plenarias; y 9. Disponer de las condiciones técnicas, materiales y administrativas satisfactorias para el buen desarrollo y desempeño de sus

¹⁸⁹Ley N° 122, *Estatuto General de la Asamblea Nacional*, del 19 de Diciembre 1990, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 3 del 4 de Enero de 1991

funciones y el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y el Estatuto, derecho que se remitió a la reglamentación de ley.

Referente a los deberes, se estableció que los Representantes respondían al pueblo por el desempeño de sus funciones de forma honesta y a quien le debían de informar del trabajo que desarrollaban y las actividades oficiales; el deber de atender y escuchar los problemas de la ciudadanía, procurando soluciones y respondían por sus acciones y omisiones, artículo 6; asistir puntualmente a las sesiones de la Asamblea Nacional y las reuniones de las Comisiones que integren así como el desempeño de las funciones que se les asignaban, artículo 7; referente a las inasistencias el Representante Propietario en caso de no poder asistir a una sesión de la Asamblea Nacional o a reunión alguna de las Comisiones, estaba obligado a informar de previo de forma escrito a la Secretaría de la Asamblea Nacional o a la Secretaría de la Comisión, y debía señalar la incorporación o no de su suplente, artículo 8.

La Ley N° 122, Estatuto General de la Asamblea Nacional, del 19 de Diciembre 1990, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 3 del 4 de Enero de 1991, Capítulo III, De las Comisiones, artículo 34, se facultaba a las Comisiones a requerir la información y documentación que era necesaria de los Poderes del Estado; la información, documentación y presencia de los representantes de organismos privados y/o particulares para ilustrarse y poder decidir referente al asunto que conocían; solicitar a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional, la presencia de los funcionarios de los Poderes del Estado, a fin de que expusieran aquellos asuntos vinculados al desempeño de

sus funciones, la presencia ante las Comisiones era obligatoria para los servidores públicos de los otros Poderes del Estado.¹⁹⁰

Decreto A. N. N° 020 Reglamento Interno de la Asamblea Nacional del 30 de Septiembre de 1987, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, Capítulo II, De Las Comisiones, artículo 29, se designó al Presidente de la Comisión como el vocero oficial de esta y podía comunicar e informar a los medios de comunicación social lo referente al desarrollo del trabajo, función que podía ser delegada en cualquiera de los miembros de la Comisión.¹⁹¹

Decreto N° 1, REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980, Consejo de Estado, Capítulo II, De las Sesiones, reitera la disposición referente a la Bandera Nacional, la que debía de permanecer izada en el local de Sesiones durante el período que estas durasen. En cuanto a la concurrencia a las Sesiones de los Miembros de la Junta de Gobierno, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o Ministros de Estado, así como los Presidentes y Directores de Entes Autónomos, se les permitía un lugar entre los miembros del Consejo, con derecho a voz en las discusiones, pero sin derecho a voto.¹⁹²

Decreto A.N. N° 020, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, TITULO IV, De la Disciplina Parlamentaria, Capítulo Único, se facultaba al Presidente de la Asamblea Nacional para imponer

¹⁹⁰Ley N° 122, *Estatuto General de la Asamblea Nacional*, del 19 de Diciembre 1990, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 3 del 4 de Enero de 1991.

¹⁹¹Decreto A. N. N° 020, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, del 30 de Septiembre de 1987, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987.

¹⁹²Decreto N° 1, *Reglamento del Consejo de Estado*, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980.

sanciones disciplinarias a los Representante en los casos relativos a la inasistencia a las Sesiones de la Asamblea Nacional o las reuniones de las Comisiones sin notificar previamente a la Secretaria para la respectiva incorporación del suplente; en el caso de que el Representante promoviere el desorden en el recinto parlamentario mediante hechos o palabras. En ambos casos se le imponía una sanción que consistía en no permitirle asistir a dos sesiones consecutivas y en el segundo caso, además se le mandaba a retirar de la Sesión, inasistencias que no se contabilizaban para los efectos de las inasistencia permitidas de conformidad al mismo Estatuto General.¹⁹³

Decreto A.N. N° 412, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°122 del 3 de Julio de 1991, TITULO II, De la Disciplina y de la Suspensión o Pérdida de la Condición de Representantes, Capítulo I, De la Disciplina Parlamentaria, estableció que a solicitud del Presidente de la Asamblea Nacional, la junta Directiva podía establecer sanciones disciplinarias a los representantes estos incumpliesen de sus obligaciones parlamentarias por un periodo mayor a los 21 días consecutivos sin notificación previa a quien correspondía, excepto en caso fortuito o fuerza mayor o cuando el Representante promoviere el desorden en el recinto parlamentario con su conducta de hecho o de palabra. Para ambas situaciones se estableció la sanción de no asistir a dos sesiones consecutivas y en el segundo, además se le retiraba de la Sesión, inasistencia que no se computaban para los efecto de lo que establecía el Artículo 11, numeral 5) del Estatuto General, declarado inaplicable por la Corte Suprema de Justicia, sin embargo se podía aplicar una sanción mayor, sanción que se

¹⁹³Decreto A.N. N° 020, Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°230 del 20 de Octubre de 1987.

podía recurrir de reposición ante la Junta Directiva sin derecho a ulterior recurso.¹⁹⁴

a) Debate

Decreto A. N. N° 005, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°176 del 16 de Septiembre de 1985, Título I, Disposiciones Generales, Capítulo I, Definiciones Comunes, definía el debate como la discusión oral que se desarrollaba entre los Representantes referente a los asuntos presentados para ser deliberados por el Plenario. Por su parte el Decreto A.N. N° 020, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, TITULO I, Disposiciones Generales, Capítulo I, Definiciones Comunes, repetía la definición contenida en el Decreto A. N. N° 005 de 1985. El Capítulo II, del Decreto N° 020, dispuso que el debate fuera abierto por el Presidente de la Asamblea Nacional, quien sometía a discusión en lo general y en lo particular aquellos asuntos comprendidos en la Orden del Día, según fuera el caso. Para el debate en lo general, los Representantes podían intervenir hasta dos veces, intervenciones de hasta diez minutos cada una, correspondía al Presidente cerrarla lista de oradores cuando a criterio de este se consideraba agotado el tema. Las discusiones durante el debate se presentaba en lo particular, leyendo, discutiendo y aprobando o no cada artículo, por inciso, a criterio del Presidente.

Ley N° 26, ESTATUTO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N°199 del 04 de Septiembre de 1987,

¹⁹⁴Decreto A.N. N° 412, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 122 del 3 de Julio de 1991.

Capítulo IV, Del Debate, Votación, Aprobación, Sanción y Promulgación de las Leyes, dispuso que toda moción tenía que ser leída de previo ante el Plenario y presentada por escrito al Secretario para luego ser sometida a consideración en el orden en que fue presentada. Para los casos de notoria improcedencia se rechazaban por el Presidente de la Asamblea Nacional. Cuando el mocionista no estaba presente en la Sala de Sesiones al momento de la discusión de la moción no se discutía, salvo que fuera asumida por otro Representante presente. Como regla general se disponía que la votación fuera pública y a mano alzada, excepto que a criterio del Presidente previa consulta con la Junta Directiva, se podía hacer la votación nominal o secreta. Las leyes se aprobaban en un solo debate, este podía realizarse en varias sesiones y una vez aprobada la ley por la Asamblea Nacional se hacía constar en tres tantos de un mismo tenor, originales, que eran firmados por el Presidente y el Secretario de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.¹⁹⁵

b) Votación y mayoría

A través del Reglamento de la Cámara del Senado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951, en el Capítulo VI, De las Sesiones, artículo 38, se referenciaba como una probabilidad, que toda acta se podía rectificar antes de su aprobación, por mayoría de votos; sin embargo al menos un Senador solicitaba la reconsideración de alguno de los puntos contenidos en el acta se podía hacer solo en los casos en que siempre la Cámara lo acordase por 2/3 de los votos concurrentes, podía realizarse y resolver la reconsideración en la misma Sesión o en la siguiente, salvo que la Cámara acordase lo contrario y definiera para tal efecto una sesión diferente.

¹⁹⁵Ley N° 26, Estatuto General de la Asamblea Nacional, Publicada en La Gaceta, Diario Oficial N°199 del 04 de Septiembre de 1987.

El Capítulo XIII, De las Votaciones, artículo 80, se dispuso que todo Senador tenía el derecho de solicitar la repetición de cualquier votación y que se realizara de forma nominal, salvo que se le aplicara la regla del artículo 79, en el que se indicaba que debía votarse a través de balotas – pelotas -, la repetición de la votación se hacía de la misma forma. Durante el transcurso de la rectificación, ningún Senador podía salir de Salón y los que entraban no tenían derecho a votar; las votaciones nominales se recibían, alternativamente, empezaba por la derecha y la izquierda, artículo 81, para que existiera resolución en la Cámara necesariamente requerían de una mayoría numérica de votos de los concurrentes, salvo los casos que la Constitución o el Reglamento dispusieran otro tipo de mayoría, artículo 82.¹⁹⁶

Con el Acuerdo N° 1, Reglamento de la Cámara de Diputados, del 11 de Noviembre 1974 y Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 4 de Marzo de 1975, Capítulo VII, De las Sesiones, artículo 31, se dejó establecido que toda Sesión se desarrollaba de acuerdo a la orden del día, sin embargo podían tratarse asuntos no incluidos, siempre y cuando así lo determinase la Cámara con la mayoría de los votos de los Diputados presentes. En el caso de las Actas estas podían ser rectificadas por la mayoría de votos antes de su aprobación, a solicitud de un Diputado, para los casos en que a juicio del Diputado solicitante el acta no recogiera el criterio vertido por él, o en los casos en que no se hubiese consignado de manera debida lo acordado o resuelto por la Cámara. La reconsideración del Acta se podía plantear sobre lo acordado o aprobado en la Sesión correspondiente, artículo 35. En el Capítulo XII – De las Votaciones, artículo 71, se dispuso que las votaciones podían ser públicas y de carácter nominal, sin embargo los aspectos de menor

¹⁹⁶Reglamento de la Cámara del Senado, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 225 del 23 de Octubre de 1951

importancia bastaban con que se aprobaran a mano alzada como señal de aprobación. La votación se podía hacer de manera secreta en los casos en que se debía guardar el sigilo de aquellos casos de carácter personal, para esto se usaba la votación por medio de *balotas*, debía ser aprobado por la Cámara mediante mayoría de Votos. También se previó la votación secreta en aquellos casos en que se trataba la decisión de proyectos o disposición legislativa relacionadas con los aspectos siguientes: 1.- Otorgar gratificaciones, auxilio, subvenciones, indemnizaciones, pensiones, honores o recompensas en favor de cualquier persona natural o jurídica; y autorizar premios y los privilegios en los casos contemplado por el artículo 149 Cn., numeral 2), literales c), d), párrafo penúltimo y último, respectivamente. Al referirse a las resoluciones de la Cámara, se necesitaba de mayoría de votos del total de los presentes, salvo que la Constitución exigiera otro tipo de mayoría, artículo 74, la votación era obligatoria, no se podía abstener el legislador, en los casos en que así lo hiciera se entenderá que votaba en el sentido de la mayoría, salvo lo dispuesto en la parte final del artículo 146 Cn., artículo 76.¹⁹⁷

Mediante el Decreto N° 388, ESTATUTO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980, Iniciativa de la Junta de Gobierno en el artículo 30, de esta misma ley reforma el Artículo 14 del Estatuto Fundamental, referido a que las leyes que emitiera la Junta de Gobierno se sometían al conocimiento del Consejo de Estado en un término de diez días y se le concedió la facultad de aprobarlas o proponer reformas a estas iniciativas con la mayoría simple de los votos de sus

¹⁹⁷Acuerdo N° 1, *Reglamento de la Cámara de Diputados*, del 11 de Noviembre 1974 y Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 53 del 4 de Marzo de 1975.

miembros, y si transcurrido este término no se aprobaban se entendían aprobadas tácitamente.¹⁹⁸

El Decreto N° 1, Reglamento del Consejo de Estado, Publicado La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980, Capítulo X, De las votaciones, artículo 32, expresaba que los asuntos para sometidos al Plenario no podían ser objeto de votación alguna sino habían sido suficientemente discutido, esta declaración le correspondía al Presidente del Consejo y solo así se podía dar por cerrado el debate, en la votación únicamente podían participar los representantes que hubieren estado presentes al momento de cerrarse un debate; las votaciones ordinarias se efectuaban a mano alzada como signo de aprobación, discrecionalmente a juicio del Presidente, la votación podía realizarse nominalmente, en los casos especiales. Para aquellas situaciones de empate le correspondía al Presidente resolver el asunto en cuestión. En cuanto a las abstenciones en el proceso de votación, el voto se sumaba en el cómputo de los votos de mayoría, se exceptuaban aquellos casos cuyas razones o motivos se hacían constar en Acta.¹⁹⁹

Decreto A. N. N° 005, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Publicado La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 1985, Título I, Disposiciones Generales, Capítulo I, Definiciones Comunes, Artículo 2 estableció que la votación es un acto de carácter colectivo, colegiado, mediante el que la Asamblea Nacional expresa su voluntad, podía ser pública o secreta, era pública en los casos que ordinariamente se efectuaba a mano levantada y secreta la que se realizaba por medio escrito depositándose el voto en una urna. La mayoría podía ser simple

¹⁹⁸Decreto N° 388, *Estatuto General del Consejo de Estado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980.

¹⁹⁹Decreto N° 1, *Reglamento del Consejo de Estado*, Publicado La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980.

o absoluta, la mayoría simple consistía en el número mayor de votos con relación a una de las alternativas propuestas en el pleno, podía ser mayoría absoluta, está representada y constituida con la mitad más uno de los representantes; finalmente la mayoría calificada que estaba relacionada a la exigencia de un porcentaje determinado de votos superior a la mayoría absoluta.²⁰⁰

El Decreto A.N. N° 020, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, TITULO I, Disposiciones Generales, Capítulo I, Definiciones Comunes, definió la votación como un acto por medio del cual los Representantes ante la Asamblea Nacional declaraban su voluntad de forma plena. Al respecto disponía referente a la mayoría relativa que esta se establecía con la mayoría de votos de los Representantes que se encontraban presentes; con relación a la mayoría absoluta esta se referenciaba a la mitad más uno del total de los Representantes y definía por mayoría calificada aquella que se exigía con regencia a un porcentaje especial de votos. El Capítulo III, De la Votación, expresaba que la votación no podía ser interrumpida por causa alguna y que durante esta los Representantes debían estar en el respectivo escaño, la votación podía ser afirmativa, negativamente o absteniéndose, no se podía votar en simultáneamente en dos sentidos ni delegar su voto. Quien no se pronunciase en ningún sentido se entendía como abstención, sin embargo esta no se sumaba a la mayoría, para estos casos se podía que el voto constara en acta si se razonaba.²⁰¹

²⁰⁰ Decreto A. N. N° 005, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Publicado La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 1985

²⁰¹ Decreto A.N. N° 020, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987

Decreto A.N. N° 412, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 122 del 03 de Julio de 1991, Capítulo IV, De la Votación, disponía que la votación consistía en un acto por medio del que los Representantes ante la Asamblea Nacional expresaban su voluntad sobre aquellos asuntos sometidos a su consideración, esta podía ser pública o secreta, la votación pública es la que se realizaba a mano alzada y nominalmente cuando cada Representante al ser llamado expresaba su voluntad según la lista respectiva, era secreta la votación cuando se efectuaba depositando el voto en una urna habilitada para tal efecto, la votación no podía ser interrumpida bajo ninguna causa, al momento en que se efectuaba la votación los Representantes debían de ocupar sus escaños en la Sala de Sesiones, el voto podía ser afirmativo, negativo o abstenerse. No se podía votar en dos direcciones ni delegar el voto, en los casos de abstenciones no se sumaban a la mayoría. Sus decisiones se adoptaban por mayoría, fuera relativa, absoluta o calificada. En general la mayoría podía ser relativa, es decir con el mayor número de votos de los Representantes presente al momento de votar entre más de dos mociones excluyentes; absoluta cuando constaba de al menos de la mitad más uno del total de los Representantes presentes y calificada cuando se exigía un porcentaje especial de votos. Los votos se podían razonar y solicitar que constara en acta. En los casos de duda sobre el resultado de la votación los Representantes tenían el derecho de solicitar inmediatamente la verificación del resultado de la misma.²⁰²

Decreto N° 388 ESTATUTO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 97 del 2 de Mayo de 1980, Iniciativas de la Junta de Gobierno, estableció que el *quórum del Consejo de*

²⁰²Decreto A.N. N° 412, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 122 del 03 de Julio de 1991.

Estado, se establecía con la presencial menos veinticinco de la totalidad de sus miembros. En este sentido el Decreto N° 1, REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980, Capítulo II, De las Sesiones, definía que había quórum para celebrar sesión con la presencia de 25 representantes de la totalidad de sus miembros y la resoluciones se tomarán por mayoría simple de los asistentes, salvo aquellos casos en que la ley estableciera mayoría especial. Al romperse el quórum durante una sesión, las decisiones tomadas con anterioridad eran válidas, pero se daba por levantada la Sesión, salvo que estuviesen presentes al menos 25 representantes.²⁰³

Decreto A.N. N° 020, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, CAPITULO II, DE LOS REPRESENTANTES, establecía que el quórum se constataba al iniciar la sesión, función que le correspondía al Secretario de la Asamblea Nacional, *la ruptura del quórum durante el desarrollo de una sesión no invalidaba los actos aprobados por el Plenario*, pero una vez que se constataba el quórum se procedía a levantar la Sesión.

²⁰³ Decreto N° 1, *Reglamento del Consejo de Estado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 136 del 17 de Junio de 1980 y el Decreto N° 388 *Estatuto General del Consejo de Estado*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°97 del 2 de Mayo de 1980.

Resoluciones de la Asamblea Nacional

Decreto A.N. N° 020, REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987, Título VI, De las Declaraciones o Pronunciamientos y Resoluciones, Capítulo Único, definió que le *correspondía al Plenario de la Asamblea a Nacional pronunciarse o emitir declaraciones sobre aquellos temas de interés nacional o internacional, la que una vez aprobada sobre un aspecto en particular se entendía como criterio oficial de la Asamblea Nacional*, le correspondía a la Secretaria establecer un registro de cada una de las declaraciones aprobadas por el Plenario. Esta facultad podía ser ejercida por el Plenario, la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional, según fuera el caso y de conformidad a sus atribuciones.²⁰⁴

Ley N° 122, ESTATUTO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°3, del 4 de Enero de 1991, Título VII, De las Declaraciones o Pronunciamientos y Resoluciones, Capítulo Único, correspondía al Plenario de la Asamblea Nacional pronunciarse o adoptar declaraciones sobre temas de interés nacional o internacional, estas constituían el criterio oficial de la Asamblea Nacional una vez que se aprobaban por el Plenario, de estas se debía llevar un registro en Secretaria, tenían facultades de dictar resoluciones en el ejercicio de sus atribuciones el Plenario, la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional. Las resoluciones aprobadas por el Plenario, la Junta Directiva y/o el Presidente de la Asamblea Nacional llevan una parte considerativa y otra resolutive. Cada una de las Resoluciones emitidas se copiaba y numeraban de manera sucesiva

²⁰⁴Decreto A.N. N° 020, *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N° 230 del 20 de Octubre de 1987.

en el libro de resoluciones de la Asamblea Nacional. En los casos correspondientes a las declaraciones o pronunciamientos y las resoluciones dictadas por el plenario se requería para su aprobación de la mayoría de los Representantes presentes, una vez aprobadas por el plenario, resoluciones y acuerdos dictados por la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional, no requerían de publicación en La Gaceta, Diario Oficial.²⁰⁵

²⁰⁵Ley N° 122, *Estatuto General de la Asamblea Nacional*, Publicado en La Gaceta, Diario Oficial N°3, del 4 de Enero de 1991.

Capítulo III

4.1 Principios del Derecho Parlamentario Nicaragüense

4.1.1) Principios del Derecho Parlamentario

La ciencia en general tiene sus propios principios, el derecho como ciencia y como especialidad no es la excepción, de la misma manera en que otras ramas del derecho tienen sus principios, naturaleza y características, se realiza hoy un esfuerzo por definir y reafirmar en torno al derecho parlamentario sus propios fundamentos en virtud de lo denominado principios básicos fundamentales, los que se refieren al diseño específico de las normas que se necesitan para el funcionamiento del Poder Legislativo; por esto se le ha dado la importancia y el valor social requerido. Existen una clasificación de los principios, sustantivos y adjetivos, algunos tienen carácter procesal y se les determina así por la relación con los principios sustantivos, por su naturaleza rigen el desarrollo de los procesos legislativos o actos legislativos que se realizan en forma sucesiva para el cumplimiento de la secuencia de los actos jurídicos y cuyo fin es lograr actualizar los denominados principios sustantivos en el desarrollo de aquellas actividades cotidianas del Parlamento.²⁰⁶

Todo órgano deliberativo tiene la obligación de respetar las normas vigentes establecidas por la constitución y las leyes, los fallos de los tribunales y las normas jurídicas básicas. Tales normas y principios tienen vigencia independientemente de haber sido adoptados por el propio órgano, y son aplicables cada vez que se tomen decisiones colectivas. Su incumplimiento

²⁰⁶ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág.101.

invalida toda medida o decisión que se tome. A no ser que lo proscriban la constitución, las leyes u otra autoridad superior, el órgano puede adoptar, por mayoría de votos, sus propias normas de procedimiento parlamentario. En cualquier momento que lo desee, también por mayoría de votos, puede modificar, suspender o revocar sus reglas y normas. El incumplimiento por parte de un órgano de su propio reglamento no invalida los actos que apruebe. Se da por sentado que los miembros de un órgano son iguales, y que cada uno de ellos goza de derecho digno de igual respecto. La colectividad tiene que velar por los derechos de la minoría y los de la mayoría.

Por regla general los grupos o colectividades en donde se toman decisiones colegiadas, generalmente se rigen por principios, entre estos se pueden señalar algunos que por lo general están presentes, entre estos se pueden indicar los siguientes: 1.- La colectividad tiene que tener facultades para tomar decisiones. No puede un grupo arrogarse atribuciones, sino más que aquellas de actuar y proceder conforme a las que se le hayan otorgado. En ciertas circunstancias o momentos los grupos colegiados asumen facultades y poderes que no les competen; 2.- Las decisiones de la colectividad tiene que haber sido tomadas en el desarrollo de una sesión. Las atribuciones para tomar una decisión normalmente caen en la colectividad y no corresponden de forma individual a sus miembros. Al momento de tomar una decisión la colectividad debe haberse reunido en sesión y en ella y desde ella determinar colectivamente lo que se desee hacer; 3.- Todos los integrantes de un grupo deben tener conocimiento de la convocatoria a la sesión; esta convocatoria debe de haber sido notificada oportunamente a los miembros con el fin de que puedan asistir y participar. La notificación debe indicar fecha, hora, lugar y el propósito de la reunión, caso contrario, las decisiones tomadas en la reunión

carecerán de validez y de legitimidad; 4.- Existencia de quórum, es decir que el número o proporción de miembros presentes permita la toma de decisiones en nombre de la colectividad; entendiéndose que el quórum queda constituido con el solo hecho de la presencia de la mayoría de los miembros con capacidad para actuar, salvo que una autoridad debidamente facultada hubiera dispuesto un número menor, o que se requiera específicamente un número o proporción mayor. Tampoco se puede considerar a efectos de constitución del quórum para votar sobre un asunto determinado a otra persona miembro del cuerpo colegiado que no la facultad ni el derecho a votar sobre los asuntos en cuestión; 5.- La facultad de poder emitir criterio alguno o pronunciarse solo es posible cuando el grupo tiene ante sí una propuesta o iniciativa. En los casos que versen sobre una moción, resolución u otro acto formal, planteado oralmente o por escrito, que puede ser resuelto en la mayoría de los casos mediante un voto afirmativo o negativo. Los miembros antes de pronunciarse, tienen derecho a conocer el asunto a tratar y el efecto que tendrá su decisión sobre el particular; 6.- Debe haber oportunidad para debatir el asunto, lo cual implica indispensablemente, que los miembros de la colectividad antes de llegar a un consenso deben debatirlo. Todos los miembros tienen derecho a externar sus opiniones y criterios personales y a escuchar las de los demás; 7.- El asunto o tema en cuestión debe decidirse por medio de la votación. No puede presumir el o dar por supuesto el voto de ninguno de los miembros; se debe de realizar una votación con un procedimiento preestablecido, convenido por medio de un proceso de negociación sometido a votación de ser necesario, justo, autorizado y equitativo; 8.- Toda media o decisión debe de tomarse por mayoría de votos, esta debe responder a una expresión representativa de la mayoría, en donde generalmente la voluntad de esta corresponde normalmente a la mayoría de los votos válidos, salvos los casos en donde se exigiera que

voten la totalidad de los miembros todos tercios de ellos. Ni el empate ni el voto de una minoría autorizan a tomar decisión alguna, salvo que la ley así lo dispusiera; 9.- El fraude, trampa o engaño son capaces de lesionar los intereses de algún miembro, en consecuencia invalidan la decisión. Los que resulten perjudicados con motivo de injusticias cometidas por un órgano que adopte una decisión, tiene derecho a invocar la protección de los tribunales, al igual que si se tratara de cualquier otra clase de daño o perjuicio; 10.- La validez o no de las medidas o decisiones tomadas por un órgano no pueden infringir los preceptos constitucionales ni las leyes vigentes; el procedimiento empleado por un órgano al momento de tomar sus decisiones debe cumplir con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. El órgano debe de regirse por el derecho positivo vigente, la jurisprudencia, la doctrina y el derecho comparado.²⁰⁷

El derecho parlamentario es un sistema de principios articulados hermenéuticamente, no son normas recopiladas al azar. Se basa en razonamientos lógicos, ponderados y se ha ido desarrollando a través de un largo periodo al determinarse diferentes aspectos parte de los órganos legislativos, de sus respectivos presidentes y de los tribunales. Cada norma debe interpretarse según los principios básicos, el verdadero significado de una regla solo se esclarece únicamente en el contexto jurídico.

Al tener presente estos principios en la actividad práctica, de alguna suerte resultarían más fáciles tener presente las reglas específicas. El conocimiento de los principios del derecho parlamentario sirve para el esclarecimiento de las

²⁰⁷ *Manual de Mason sobre Procedimientos Legislativos*; Versión española, 1995, Centro para la Democracia/BID, Washington, D.C., Estados Unidos de América, págs. XXV-XXVIII.

reglas generales las cuales se deben de cotejar con los principios; al no existir contradicción significa que la norma es acertada. Los límites a las facultades de una Asamblea Legislativa se refieren a la contravención o no de los requisitos constitucionales, en todo caso los tribunales podrán declarar la falta de validez de la norma; tampoco podrían contravenirse las disposiciones constitucionales que estipulan fechas, períodos y/o métodos a los que se debe prestar observancia una asamblea legislativa sea para reunirse y aprobar leyes. En los casos en que se definan de manera expresa límites a las facultades de un órgano, le corresponde a este ajustarse a ellos, y en los casos en que actúe conforme a una delegación de facultades tendrá que circunscribirse rigurosamente a los límites de las facultades otorgadas por la autoridad que creó al propio órgano.²⁰⁸

Genéricamente los principios sustantivos del derecho parlamentario son los siguientes:

a) Principio de representación, situado en la base de todos los demás debido a que este constituye la base y esencia del parlamentarismo, le es implícito la cuestión de determinar quién es el representado, es decir el pueblo desde su calidad y condición de soberano que elige a sus representantes, sin embargo el representado puede ser la nación o el Estado, en la práctica el representado suele ser el partido, grupo político, sector social o corporación de donde proviene el representante, en otros casos el conglomerado geográfico de votantes a su favor;

²⁰⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 99-103

b) Principio de libertad, orientado a la posibilidad plena que tiene el parlamentario para poder optar por una posición en las diferentes etapas y momentos del proceso legislativo o actos parlamentarios que generan una secuencia que se convierten en actos jurídicos, implica participar en los trabajos previos del Parlamento y sus diferentes instancias, al momento de deliberar en el plenario, para esgrimir argumentos y en especial para poder emitir el voto que permite aprobar o no la norma jurídica que regirá a la sociedad y que desde el individuo se integra a la voluntad colectiva, el Plenario;

c) Principio de información, el debate y su proceso requiere de información que de forma general y en determinados casos de información especializada que permita poder formarse un criterio reflexivo para la toma de decisiones responsables lógicas, posibles de cumplir, la información tiene un doble rol, *como requisito* – obtención de información oportuna y suficiente por parte de los legisladores para su desempeño, y *como obligación* – determina el contenido de los actos legislativos o parlamentarios realizados por los legisladores en funciones, para esto se requiere obtener información creíble y verificable, en consecuencia quiénes provean la información están obligados a ser veraces pues ellos se constituyen en sujetos pasivos de este derecho, el derecho activo de los parlamentarios a recibir información; y

d) Principio de igualdad, este principio reafirma el valor igualitario de los votos de cada parlamentario, se encuentra presente durante todo el proceso previo, aun cuando la práctica en si misma reconoce algunas excepciones de

carácter práctico y se le relaciona con los principios de carácter procesal, en particular con el cumplimiento del principio de orden.²⁰⁹

Las principales contradicciones y debates teóricos sobre la formulación de una teoría del derecho parlamentario giran alrededor de estos cuatro principios básicos del derecho parlamentario; los principios adjetivos o procesales en cierta manera se les consideran principios secundarios con relación a los sustantivos que son básicos e insustituibles, los principios adjetivos de alguna forma estarán subordinados a los principios sustantivos y no pueden ser contradictorios entre sí, son complementarios y facilitan su actualización.

Los principios procesales o adjetivos responden a las demandas que la práctica y el sentido común requieren para hacer posible los principios sustantivos en el desempeño de las actividades del Parlamento y los parlamentarios.

4.1.2) Principios Sustantivos

a) Principio de representación:

Los integrantes de un Parlamento deben actuar en nombre y beneficio de otros; actúan en calidad de representantes, su existencia como tales lleva implícita la existencia de otros sujetos diferentes que son los electores a quienes representan; según el principio de la representación, las acciones y decisiones del representante siempre producirá sus efectos en un tercero - los representados.

²⁰⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 123.

Cuando se reunían los jefes de tribus o clanes, fueron como las de los accionistas de una sociedad mercantil moderna, cada uno de los socios se expresaba y participaba en función de alcanzar su propio beneficio, si acepta la opinión contraria o si negociaba, o acordaba, o pactaba algún acuerdo con los demás, lo hacía por la conveniencia personal; a diferencia de que desde tiempos remotos los parlamentos se constituían en la reunión de personas que actuaban en nombre y representación de un tercero que podía ser el rey, el pueblo, la nación, siempre en favor de otro y no de sí mismo.²¹⁰

El principio de representación implica una situación diferente debido a que el ejercicio de la representación tiene su propia voluntad y libertad de pensamiento y actuación; más sin embargo, se encuentra condicionado al servicio del representado y todo lo que haga o diga, en calidad de representante, debe ser pensado, dicho y hecho pensando únicamente en función del bien e interés de su representado.²¹¹

En distintas épocas y materias el derecho ha empleado la figura del representante, el derecho civil y el derecho de familia lo hace en lo concerniente a la patria potestad y la tutela, a través de las cuales los menores, discapacitados, impúberes o imberbes les representa sus padres y/o tutores; las personas morales ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones a través de sus representantes legales o de sus órganos representativos, igual ocurre con las sociedades sujetas al derecho civil y al derecho mercantil o en el caso de las corporaciones públicas sujetas al derecho administrativo; del mismo modo en el ámbito del derecho público, particularmente en el derecho constitucional.

²¹⁰ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 103.

²¹¹ Ídem cita anterior, pág. 104.

La adopción del principio de la representatividad podría ser que no esté definido por todas las Constituciones Políticas modernas debido a la recurrente imposibilidad del funcionamiento de la democracia directa; actualmente es difícil hacer que funcione la democracia directa, la democracia representativa constituye una exigencia de la realidad de los Estados modernos, sin perjuicio de que se puedan experimentar otras formas de mayor avance y directas en la participación del pueblo en la gestión del gobierno y sus decisiones político-administrativas, y las de carácter legislativo por medio del plebiscito, referéndum, la iniciativa y la acción popular. Estas formas avanzadas se les reconoce como la forma para la toma de decisiones de manera directa, son útiles en casos excepcionales y presuponen una vigencia previa y cotidiana de un sistema representativo, todo el supuesto de la inclusión constitucional de mecanismos de democracia directa, continúan siendo la estructura político-jurídica básica del Estado moderno. El principio de que el pueblo o la nación no pueden tomar directamente la mayoría de las resoluciones de poder por lo que se requiere, para dar vida organizada a la sociedad, el denominado *principio de la sensación política*, expresado en el mundo occidental desde la Edad Media, periodo en que los monarcas y señores convocaban a representantes de diversos estamentos sociales para escuchar sus consejos y conocer sus opiniones, sin obligación alguna, pasando por la histórica experiencia francesa de los Estados Generales que en 1789 se convirtieron por decisión en Asamblea Nacional. El principio de la representación universalmente aceptado, en virtud del mismo, - como regla general - los integrantes de los parlamentos actúan en nombre y representación de otros, la naturaleza del o de los representados, su identificación e individualización, han sido un tema que ha generado discusiones

interminables y diversas corrientes o posiciones encaminadas a precisar el concepto.²¹²

Desde la Edad Media y hasta los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, prevaleció lo que se denominó mandato imperativo para los representantes; los representados instruían a los representantes sobre las resoluciones que tenían que adoptar y sobre los puntos que tenían que tratar. Los diputados a los Estados Generales, particularmente los del Estado llano, llegaban a París de todos los rincones de Francia con sus *cahiers*, en los que traían por escrito las instrucciones de los electores de todas las parroquias. Los acontecimientos de la época hicieron que los representantes dejaran a un lado las instrucciones y ante la inminencia de los peligros y la velocidad que tomaron las incidencias políticas, asumieron la representación con un sentido diferente y a partir del *juramento del Juego de Pelota*, se consideraron a sí mismos representantes de la nación y no sólo de las villas o regiones de donde provenían. La nueva forma de mandato representativo, contrapuesto al mandato imperativo, se reflejó en la *Constitución*, que prohibió las instrucciones a los diputados y la revocación del mandato.²¹³

Esta nueva forma de entender la representación, adoptada años posteriores en las constituciones de los países americanos que se independizaban de España, se definió como el hecho en que el integrante del Congreso no representa a sus electores ni a su provincia o ciudad, sino a la nación en su conjunto. Durante el siglo XIX prevaleció casi sin discusión esta fórmula explicativa de la representación, sin embargo en la práctica los representantes

²¹²Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 105.

²¹³Mouriou, André, *Historia de Francia*, Surco, Barcelona, 1951.

asumían el poder y actuaban como si ellos fueran los titulares de la soberanía, y no el pueblo, el pueblo al ver reducido su derecho político a emitir un voto de manera eventual o circunstancial de vez en cuando para elegir a quienes les representarían en el poder, surgieron las críticas en el campo teórico y en la práctica, hecho que en múltiples ocasiones se orientó por vías que no se correspondían al principio de la representación. Se criticó severamente al parlamentarismo liberal, debido a que se dijo que era un formalismo, debido a que el voto del pueblo únicamente legitimaba a los gobernantes, quienes una vez en el cargo se desentendían de sus electores y gobernaban para la elite que les encumbró o bien a un grupo político del que formaban parte pero que en ningún caso representaban al pueblo que los había electo. En la actualidad con la presencia y creciente protagonismo de los partidos políticos en el manejo de los Parlamentos, el asunto se ha agudizado, hoy los integrantes del Poder Legislativo, actúan más como representantes de sus partidos y/o los grupos o categorías sociales a las que pertenecen o forman parte y no como representantes del pueblo elector en general.²¹⁴

La exigencia del principio de la representación se determina por congruencia entre lo que se ofertó en la campaña, que tendría que ser coherente y obligatorio para el legislador y el hecho de que los electores lo realizan por una propuesta partidista determinada; al momento de emitir el voto como acto supremo para contribuir a formar parte de la voluntad popular, el legislador debe hacerlo en función de la responsabilidad y la conciencia, sobreponiendo como único interés superior el bien común y los intereses de la

²¹⁴ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México, pág. 106.

colectividad, el bien de la nación que es el que está representado en el Poder Legislativo.

Podría indicarse que pese a la solución de carácter legislativo y teórico, aun no se resuelve del todo esta cuestión, ni en la práctica de la Asamblea Nacional ni en la teoría jurídico-política de la representación; debido a que desde un punto de vista práctica, los diputados votan en el sentido que se determina en el grupo parlamentario o bancada, por norma constitucional se determina que los diputados representan a todo el pueblo por delegación y mandato del pueblo, sin embargo esto sólo constituye un indicador sin sanción jurídica. Frente a la obligación general de representar a la nación al momento de adoptar una decisión específica frente a una disyuntiva, no está claramente definida para determinar el rumbo y sentido del voto sin que medie sombra de duda alguna; especialmente cuando cada diputado, grupo y/o bancada parlamentaria piensen o crean que voten de manera diferente pensarán que al menos están votando por el bien de la nación, por lo general es difícil separar la abstracción en que se encuentra, se encarna en una decisión política en un momento y contexto determinado por las circunstancias.

Para Eberhard SCHÜTT-WETSCHKY, "*¿Contamos con una adecuada teoría sobre el parlamentarismo?*", expresa que el parlamentarismo desde la filosofía del pensamiento y posición liberal clásica, tipo John STUART MILL conserva el principio de la representación general de la nación o del pueblo, pero existe otra forma de entender el parlamentarismo y el principio de la representación, para plantear y entender esa otra forma de comprender el principio, se refiere a que el partido es el principio vital del sistema representativo, Walter BAGEHOT, expresa que los grupos políticos son los

actores principales en la forma de gobierno parlamentario; enfrentando así a la posición liberal clásica en la que el representante lo es directamente de la nación, el sistema llamado *realista*, en el que el representante lo es de su grupo o su partido.²¹⁵

Según Maurice DUVERGER, el problema radica en que este problema surge en la creación de instituciones, en consecuencia los partidos políticos representan el papel de mediadores entre los elegidos y los electores. Para aclarar este asunto hay que distinguir que el término de la representación política tiene diferencias marcadas con la representación civil, particularmente debido a la representación del derecho común, el representado es una persona natural, individualizada, con intereses, voluntad y patrimonio específicos y propios, identificados con claridad, en consecuencia el representante debe proceder como un buen padre de familia. Por otro lado, en el supuesto de aceptar que el sujeto representado es el pueblo, la nación o el Estado, se refiere a una entidad sociológica, un pueblo que tiene identidad cultural compartida, idioma, tradiciones, historia, y que además tiene integración y una pluriculturalidad, integrada por un abanico de grupos, segmentos y clases sociales y personas con intereses más o menos comunes entre sí, en otros casos resultan distintos y probablemente opuestos.²¹⁶

Para tal efecto el representante político lo es de la nación, del pueblo y está obligado a buscar el bien común en su proceder y actuar político; entonces surge otra etapa del asunto que se podría considerar un problema, interpretativamente es correcto en cuanto al énfasis en alguno de sus aspectos,

²¹⁵Schütt-Wetschky, Eberhard; 1995; "*¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?*", *Revista Contribuciones*, núm. 1/ Konrad Adenau Stiftung, A.C., Buenos Aires.

²¹⁶Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 109.

podrían presentarse en la práctica opciones diferentes con plena legitimidad y una buena intención; en el fondo esto se podría entender como el fondo del fundamento del pluralismo político.²¹⁷

Entre diversas formas posibles de entender el bien colectivo, de donde surgen y se deben a una realidad múltiple de la nación aparece un nuevo nivel de representación: el diputado, senador o parlamentario, quienes tendrían que seleccionar y decidir por aquella que sea más congruente y coherente con la propia convicción o con la del sector de la nación al cual se deben. Aquí se encuentra la opción concreta que podría ser alimentada e iluminada por el pensamiento, los valores y las convicciones del grupo político o la clase social o del territorio por el cual ha resultado electo, iluminado por la convicción de que el bien común debe prevalecer sobre el bien e interés particular.

La teoría de representación nacional podría entenderse como una fachada del principio del humanismo político, establecida por el gobierno, procurando justificar, en lo posible, la búsqueda del anhelado bien común en general, por encima de los intereses y bienes sectoriales o individualizados; al final la justificación última de la representación de una comunidad por el Poder Legislativo, se fundamenta en el principio de la representación. El interés del todo social será superior y prevalecerá frente a los intereses sectoriales de una parte de la sociedad. Independientemente de la forma específica mediante la cual llegó a su cargo el representante tiene un mandato político del pueblo, de la nación en su conjunto y no sólo de sus afines políticamente, de sus votantes o de sus coterráneos o sus aliados.

²¹⁷ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 110.

Concluir que en el momento de la votación el legislador, una vez agotado el debate en el seno del Parlamento, sea en su grupo parlamentario o en el pleno, preservará la incertidumbre sobre el sentido en que debe de ejercer el derecho al voto, considerando que el acto legislativo de votar en última instancia se trata de un análisis, un acto personal que emana de una decisión que se toma con la íntima convicción, aun cuando de previo se hubieren esgrimido argumentos y opiniones previas, pero que de alguna manera debe decidir de conformidad a la última instancia y máxima autoridad, su conciencia.

b) Principio de libertad:

La existencia de un parlamento está indisolublemente vinculada a la vigencia del *principio de libertad*, libertad jurídica, psicológica o de conciencia, caso contrario no habría parlamento, se requiere plena libertad de sus miembros para expresar y exteriorizar sus opiniones, en especial para emitir su voto en el momento de la toma de decisiones colegiadas. El *principio de libertad* puede considerarse en distintos niveles, con referencia a dos sujetos distintos; sus diversos niveles o conceptos de libertad son: el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos a quienes se refiere la libertad son: 1.- El Parlamento en su conjunto, como cuerpo colegiado, con plenas facultades y obligaciones que la *Constitución Política* y las leyes le han conferido; y 2.- Cada uno de los diferentes parlamentarios, estos como un segundo sujeto posible.

La existencia de la libertad en el cuerpo colegiado como tal, es un presupuesto del sistema, de la teoría de la división de poderes, aceptada y

reconocida universalmente. En virtud del principio de libertad, el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo, frente a cualquier otro poder del Estado o poder formal o informal que aspire o pretenda impedir o estorbar el ejercicio del derecho del Parlamento para emitir sus decisiones sin cortapisas, dentro del ámbito de sus facultades y competencias establecidas por la Constitución y otros cuerpos normativos. Los integrantes del Parlamento y éste son en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las propuestas legislativas de fuera, informándose, oyendo a los electores, los especialistas, la sociedad civil organizada y en general a todos cuantos integran la opinión pública de un país, pero sin que esta atención pueda llegar a representar de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de poder decidir.²¹⁸

En América Latina se ha desarrollado una práctica que se podría entender como un impedimento al funcionamiento del sistema de división de poderes donde el Poder Legislativo pareciera haber perdido cierta libertad frente al Poder Ejecutivo, en consecuencia ha llegado a ser una extensión de éste, cuyo objeto primordial es la de formalizar y legitimar las decisiones tomadas a lo externo del Parlamento. Un Parlamento sin libertad colectiva no es Parlamento, podría aparentarlo, formalmente existirá como órgano colegiado electo por los ciudadanos, pero su función estará limitada y no funcionara como un auténtico Poder Legislativo, para esto se requiere de plena autonomía en la ley y en la práctica, solo así podrá llegar a cumplir con el cometido propio de su naturaleza y tomar los acuerdos propios. La libertad del parlamentario es un requisito esencial de la división de poderes, se forma con

²¹⁸Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 110.

la libertad individual de sus integrantes, libertad que tiene diferentes niveles próximos entre estos, pero a su vez son diferentes entre ellos. Cuando el legislador goza de forma plena de la facultad plena del libre albedrío, lo que es inherente a la persona humana, es decir la libertad psicológica o interior para poder decidir y escoger entre diferentes opciones puestas ante la facultad de razonar, caso contrario habría que entenderlo como un acto libre contrario a un acto necesario o fatal.²¹⁹

Para Santo Tomás de Aquino, la "*libertad de cualquier cosa es el dominio o potestad de sus actos para cosas opuestas*". La libertad es contraria a la necesidad; el ser humano nace libre, frente al resto del universo que está sujeto a leyes necesarias; la libertad es el presupuesto de todo acto normativo. Ordenes, mandatos, simples consejos, preceptos de cualquier tipo y naturaleza únicamente se dan para los seres libres – las personas humanas a quienes les es inherente la libertad, como cualidad de la voluntad, esa "*potestad para las cosas opuestas*". No tienen libertad las cosas, ni los astros ni los átomos, no son libres los animales ni los vegetales; en la naturaleza prevalece el principio de causalidad necesaria. Se presenta la causa y necesariamente se produce de forma inevitable el efecto; en sentido contrario la persona humana es el único ser dotado de razón y voluntad, en un ámbito propio a su existencia, es causa libre de sus actos.²²⁰

El ser humano está sujeto a las leyes de la física, a las leyes de la biología; la sangre circula independientemente de la voluntad, rige la ley de la gravitación universal y estamos expuestos a los fenómenos de la naturaleza,

²¹⁹ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 112.

²²⁰ Santo Tomás de Aquino, *Suma Teológica*, traducción de Francisco Barbado Viejo, O. Editorial BAC, Madrid, 1960.

pero se posee un estrecho e importante ámbito en el que se disfruta, para decirlo de algún modo, el libre albedrío, dueños de los actos propios y con capacidad de decidir por una u otra cosa contraria, una conducta u otra. La libertad interior o psicológica, no puede ser suprimida por nada externo, es inherente al ser humano, en todo momento de la vida consciente y constituye un dato esencial de la naturaleza humana en la madurez, y en la salud física y mental.

La libertad física consiste en que cualquier persona pueda desarrollar su vida sin límites ni barreras, ni por la fuerza, va acompañada de la libertad jurídica que consiste en que no exista norma jurídica alguna que limite la libertad interior o el libre albedrío. Interiormente se puede decidir que parece mejor, aun cuando en aquellos casos que hacia el exterior no se puede expresarlo o realizarlo. En el juego de libertades particulares, la garantía de la voluntad del legislador no puede ser obligada, en todo caso producto del convencimiento para expresarse; la plenitud conceptual y real de la libertad consiste y es un requisito de la vida de cualquier Parlamento. *Hablar, discutir, criticar, argumentar, negociar, pactar y finalmente votar en un sentido u otro son expresiones externas del principio de la libertad interior, y manifestaciones de la libertad física y de la libertad jurídica de los legisladores.*²²¹

Existen algunas actitudes y acciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, que sin duda podrían impedir el funcionamiento del Parlamento, sin embargo existen otras presiones y manipulaciones que si bien es cierto no impiden plenamente la libertad los legisladores, la restringen y condicionan. En el

²²¹Laburru, José A. de, S.J; *El poder de la libertad en la conducta del hombre*; Editorial Mosca, Hermanos, Montevideo, 1947.

pasado ha habido presiones del Poder Ejecutivo mediante amenazas expresas o sobre entendidas contra la carrera política de algún parlamentario, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en otros momentos, a través de lo que se denomina el *lobbying* o cabildeo, como forma de influir en la voluntad de los legisladores, para que su voto sea a favor o en contra de intereses que no son los de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y *lobbistas*. El pedido o demanda debe de ser preservar a toda costa y en base a la ley, la libertad de los legisladores frente a fuerzas y amenazas reales.

Es más difícil defender la libertad frente a riesgos de otra naturaleza o tipo que no la suprimen, pero la condicionan; el principio de derecho civil establece que “*coacta voluntas voluntas est.*” Se refiere a la posibilidad de que los legisladores sacrifiquen voluntariamente su libertad de decisión a la voluntad de otro o de otros para evitar un daño o a cambio de un beneficio personal. No contradecir a su grupo o al poderoso Poder Ejecutivo o no poner en riesgo sus ingresos o su carrera personal pueden ser razones suficientes para que esos legisladores voten en sentido contrario a sus convicciones o principios. Se trata de formas diferentes de coaccionar la libertad, por el temor a que otros vean o sepan o conozcan el sentido de una votación, por los daños personales directos o indirectos que pudieran sobrevenir o que los “bienes” no pudieran concretarse.²²²

Diversas son las normas constitucionales o leyes ordinarias y reglamentos que se han emitido con el objeto de preservar la libertad plena en el ejercicio

²²²Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 115.

de la función legislativa. La votación secreta para algunos casos específicos, es uno de esos mecanismos jurídicos encaminados a proteger la libertad de quienes tengan que tomar decisiones con riesgos de represalias, o bien, con riesgo de exponer y demostrar preferencias personales frente a los interesados, en el caso de elegir a compañeros legisladores para cargos en la asamblea u otros Poderes del Estado u Órganos de creación Constitucional o mediante leyes ordinarias. El voto secreto no se usa para cualquier tipo de votación, no es la única ni la más importante de los mecanismos encaminado a proteger la libertad de los legisladores; podría ser restringido a los casos en que se trate de elegir a personas.

Desde el prisma del principio de la libertad, podría el legislador comprometer su voto a la disciplina de su partido, lo que es normal, o a la decisión de su grupo parlamentario, o reservarse el derecho de votar de forma independiente. Estadísticamente en diversos países del norte y del centro de Europa, concluyen que principalmente en el caso de los grandes partidos, *la disciplina es una realidad constante e inobjetable*, su rompimiento constituye una excepción, en sentido contrario no se puede expresar lo mismo en el caso de la práctica de la disciplina del voto en Estados Unidos de América, país en el cual, a pesar del poderío de los grandes partidos, *no hay una tradición de disciplina del voto.*²²³

Lo importante es constatar que la discusión del tema presupone de entrada la libertad del legislador para expresar su punto de vista al momento de intervenir en el debate o al momento del ejercicio del voto. Los partidos y los grupos parlamentarios tienen necesidad de integrar en el Parlamento una

²²³ COLLIARD, Jean-Claude; *Los regímenes Parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.

votación más o menos armónica, coherente y constante, no puede llevarse al extremo de impedir la libertad de que los legisladores voten libremente sobre aquellos temas o casusas socialmente valiosas. En los caso en la disciplina se utiliza para pretender imponer o se impone de hecho únicamente para mantener la unidad, pero esa unidad no se emplea a su vez para la búsqueda del bien común, el legislador no sólo está en el pleno derecho de romper la disciplina, sino que será su deber hacerlo. En el caso de duda o discrepancia con el grupo al cual se pertenece, la responsabilidad personal no puede delegarse en el líder parlamentario, ni en la mayoría del grupo, ni en un órgano partidista; la responsabilidad absolutamente personal y el voto tendría que ejercerse en conciencia en ejercicio de la libertad personal.²²⁴

c) Principio de información:

La “información” adquiere una importancia nada despreciable, mostrando perfiles completamente desconocidos, la rápida evolución tecnológica, en especial la informática presenta una pluralidad de situaciones nuevas, anticipadas por la literatura; el conocimiento del valor de una adecuada tutela constitucional de la información en un ordenamiento democrático hace que haya que prestar atención a la regulación normativa de los nuevos caso relacionados con el desarrollo y progreso científico. La función de la información supone que un Parlamento que no desarrolle las funciones directivas con competencias de información, de crítica y de control debería tener como interlocutor un Ejecutivo en plenitud de poderes, coadyuvado por una administración pública que sustente el valor de la fidelidad a las instituciones. ...“*la nueva actividad de información del Parlamento de*

²²⁴Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 117.

acuerdo con los cánones tradicionales de nuestra tradición jurídica, siempre atenta a la tutela de las garantías fundamentales del hombre.”²²⁵ El principio de la información ha resultado un tema controversial a consecuencia de diferentes matices socio-políticos, económicos-sociales y políticos-partidarios, abundante manipulación de grupos o sectores políticos, o de grupos de presión que dicen representar a la sociedad civil, particularmente cuando se refiere al acceso a la información, entre otros temas.

Sabido es por todos que la toma de decisiones requiere de información, se cometen errores en la toma de decisiones frecuentemente y suelen derivarse de información incompleta, errónea, en otras ocasiones falsa o mal procesado o manipulada de forma tendenciosa; modernamente los gobiernos cuentan con múltiples esquemas informativos en las diferentes áreas en las que se multiplica la vida social actual, sin embargo en el espectro del mundo de la política, quien frecuentemente acapara la información es el Poder Ejecutivo, maneja los recursos económicos, financieros, técnicos y humanos del gobierno, es el que dispone de más información, en particular la información oportuna con datos de la realidad debidamente actualizada. La administración pública tiene toda una estructura institucional y los recursos económicos necesarios, una institución encargada de las estadísticas, la informática y la investigación.²²⁶

Por mucho tiempo el Poder Ejecutivo ha sido el principal protagonista de la función legislativa, correspondiéndole a la Asamblea Nacional con frecuencia adoptar el rol de telón de fondo, para resaltar lo que hace o hará el

²²⁵ Recchia, Giorgio; *Información Parlamentaria y Garantías Fundamentales*; Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, N° 40, Julio – Agosto 1984, págs. 9, 22 y 23.

²²⁶ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, págs. 117- 118.

Poder Ejecutivo como actor principal, pero no exterioriza ni comparte la información necesaria y requerida de forma oportuna por el legislativo lo que limita el desempeño pleno de su función como Poder del Estado independiente y equilibrador. No es la más oportuna y mejor información la del Ejecutivo, pues la razón por la cual este haya asumido en la práctica de la vida política durante mucho tiempo la función legislativa no deja de ser notable la primacía política del Poder Ejecutivo. A criterio de Felipe TENA RAMIREZ, las facultades extraordinarias y la costumbre, aun limitadas éstas, siga siendo el Presidente el verdadero legislador..., ha sido el Poder Ejecutivo quien ha sido la fuente principal de las iniciativas que se aprueban en el Poder Legislativo, debido a que las facultades extraordinarias y *“la legislación eminentemente técnica y especializada que se ha impuesto en nuestra época, no puede dejarse a cargo de asambleas legislativas, sino que debe ser elaborada por comisiones técnicas”*; agregar que la designación de esas comisiones, debe corresponder al Ejecutivo, porque tal designación debe hacerse *“con unidad de criterio y sin influencia política”*.²²⁷

Se tendría que entender que al hablar del criterio técnico, las razones consideradas son las que con el tiempo se han usado para cargar el peso de la actividad legislativa más en el Poder Ejecutivo que en la Asamblea Nacional. El presidente puede convocar a *“expertos”* que redacten los proyectos de ley, *“con la unidad de criterio establecido por el Poder Ejecutivo, sin influencia política”*, entendiendo esto sin criterio o influencia política distinta a la del Poder Ejecutivo. Estar informado, disponer de técnicos que puedan plasmar en textos legales la opinión o el criterio del Ejecutivo, es una forma real de

²²⁷ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, págs. 118.

ejercer el poder, los legisladores son muchos, en consecuencia, diversos criterios que pertenecen a corrientes ideológicas diferentes, que podrían crear “*ruido*” sus opiniones durante el proceso de formación de la Ley, con esto el texto de la ley recibirá “*influencia política*” no deseada o no prevista. Estar informado, como lo está el Poder Ejecutivo a través de sus técnicos, confiere poder y no requiere de preocupación alguna, esto en apariencia por el desequilibrio existente entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo.²²⁸

GIOVANNI SARTORI, en su obra *¿Qué es la democracia?*, refiere al rey-filósofo, de trascendencia histórica como la exigencia para que el gobierno tenga conocimiento, episteme, y junto a esta idea complementariamente se ha usado tradicionalmente para objetar la democracia: el pueblo “*no sabe*”, es decir carece de *episteme*, sólo tiene *doxa*, esto solo es una opinión más no facultad decisoria.²²⁹

La incapacidad e incompetencia para la democracia se trasladó a los legisladores, no están o no estaban capacitados para legislar, entonces el rol lo ha asumido el Poder Ejecutivo, Felipe TENA RAMÍREZ, señala en *Derecho constitucional, 1944, que “los cuerpos legislativos nunca se han distinguido por la preparación y ecuanimidad indispensables para una buena labor legislativas”*. Esta concepción confirma dos situaciones: 1.- Para legislar hay que saber, es decir estar informado; y 2.- El Ejecutivo sí sabe porque está informado, y el Legislativo no sabe ni está informado; el segundo aspecto ha venido sufriendo transformaciones sustanciales, esto por el hecho de los cambios de actitudes y el desarrollo del pensamiento humano que

²²⁸Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, págs. 119-120.

²²⁹Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Tribunal Federal Electoral-IFE, México, 1993.

afortunadamente en la actualidad los legisladores asumen una nueva actitud en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, están informándose y requieren mayor información del Poder Ejecutivo. El principio de información actualmente cobra mayor beligerancia, para el derecho parlamentario moderno es un principio fundamental, los legisladores deben saber y estar informados, precisamente corresponde al Poder Ejecutivo, por tener la información, la obligación de proporcionarla al otro poder, esto evidencia que el Poder Ejecutivo tiene que proporcionar información completa, veraz y oportuna.²³⁰

El principio de la información está íntimamente vinculado con las bases que establece la Constitución Política para el desarrollo de la labor parlamentaria, sin embargo esto es insuficiente e imposibilita la articulación de la labor de los parlamentarios, resultaría complicado intentar explicar las dimensiones de la incidencia negativa la falta de información para los parlamentarios en el sentido práctico, por lo que se requiere dejar la esfera de lo constitucional y llegar hasta el resto del ordenamiento jurídico de la nación, que por su naturaleza resulta variado y en circunstancias contradictorio y absurdo. Ha correspondido a los cuerpos normativos el funcionamiento y quehacer legislativo constituirse en la principal fuente del conocimiento y regulación del acceso a la información en el Parlamento, sin perjuicio de que la legislación ordinaria proporciona información sobre el acceso a la información. El derecho es cambiante, en el último decenio han aparecido normas singulares de relevancia y modernización para el Estado, esto en correspondencia a situaciones de hecho no previstas por el ordenamiento jurídico existente, con una forma de regulación inadecuada en referencia a las necesidades y demandas de información que se requiere desde el Parlamento y

²³⁰ TENA RAMIREZ, Felipe, 1994; *Derecho Constitucional*, Porrúa, México.

que de alguna manera requeriría de una modificación a las facultades de las Comisiones de Investigación que les permitan realmente poder cumplir con su cometido de forma eficaz lo que sería en cierta forma novedoso.²³¹

Cuando el Parlamento trata de obtener la información requerida para el desempeño de sus funciones, sea del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales o de los Gobiernos Locales, se constituye en una relación bilateral Gobierno-Parlamento, con ello en cierta forma se define la esencia de las posiciones jurídicas de las dos partes. El acceso a la información del Parlamento se podría señalar que la información que posee el Gobierno es necesaria sin que esto pueda o no influir en el discurso lógico que pueda desarrollarse inter partes. Toda información es valiosa para los procesos y procedimientos parlamentarios, indistintamente de su utilidad o no y más allá de su utilidad en el ámbito del Poder Ejecutivo. Las diversas formas de acceso a la información por parte del Parlamento es vital para su desempeño, acceso a la información técnica, estadísticas, sea por medio de preguntas orales o escritas, comparecencias informativas de funcionarios y servidores públicos en el desempeño de sus cargos en el servicio público, ante el Plenario o Comisiones, requerimientos individuales orientados al Gobierno o a la Administración Pública de que se le envíe tal o cual información. Esta información del Gobierno debe reflejarse en las diferentes Iniciativas de Ley y que se debe de incorporar como parte de la Exposición de Motivos, aun cuando esta no forma parte de la ley, de forma tal que le permita al legislador poder conocer los antecedentes básicos de un Proyecto de Ley para que el Parlamento se pronuncie al respecto. Diferentes son las técnicas y normativas

²³¹Embuid Irujo, Antonio; *El Estatuto de los Parlamentarios. El Derecho a la Información del Parlamento y de los Parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las Innovaciones del Ordenamiento Jurídico*; pág. 290-292.

reglamentarias o de ley para el cumplimiento de estas premisas o situaciones, diversos escenarios a lo interno del Parlamento, en algunos casos no llega a ser más que informes escritos sin divulgación de su contenido, en otros casos, las preguntas y respuestas están en los medios de comunicación social y no llegan a ser comunicaciones oficiales; las comparecencias dan oportunidad a una simple transcripción de un diario y debate, una acta o ayuda memoria. Por lo expresado es que les corresponde a las Comisiones de Investigación ser el instrumento de mayor efectividad, pluralista y variado de las actuaciones de investigación, su influencia en los procesos de votación del informe final o conclusivo en una Sesión Plenaria.²³²

La voluntad de un ordenamiento jurídico no responde a la imaginación de las diversas técnicas de búsqueda de información, cuya única función es obtener diputados “ilustrados”, por muy conocedores que sean de la información en manos del Poder del Ejecutivo; por el contrario al ordenamiento sólo le interesa que el Parlamento tenga una mejor ubicación y disposición para legislar, con capacidad plena para ejercer activa y efectivamente su labor de control del Gobierno. Las técnicas de adquisición de información sirven de forma mediata o inmediata para el desempeño de las funciones típicas y clásicas del Parlamento; cualquier Grupo Parlamentario para poder cumplir con su labor de manera efectiva, seria y con responsabilidad deberá contar con información veraz y haciendo uso de las técnicas necesarias y validas en la búsqueda de la información.²³³

²³²Embido Irujo, Antonio; *Los Parlamentos Territoriales*, ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 188 y 245.

²³³Embido Irujo, Antonio; *El Estatuto de los Parlamentarios. El Derecho a la Información del Parlamento y de los Parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las Innovaciones del Ordenamiento Jurídico*, Zaragoza, pág. 296.

El acceso a la información es un medio instrumental para que el Parlamento pueda cumplir con efectividad y eficacia sus funciones constitucionales, de ley, las estatutarias y las reglamentarias, que son de relevancia y trascendencia, en especial la legislativa y la de control del Gobierno. La esencia de estas atrae el peso del ordenamiento jurídico sectorial del acceso a la información y en los casos múltiples en que el ordenamiento jurídico se enfrente con la resistencia o dificultades a encauzar el ámbito de la acción política dentro del ordenamiento jurídico, la funcionalidad efectiva de la posesión de la información para el cumplimiento de las tareas legislativas y del control del Gobierno, será un elemento importante al momento de la resolución de las controversias.²³⁴

Para Carre DE MALBERGI, en un régimen parlamentario el fenómeno de mayor relevancia es el hecho de la supeditación del Poder Ejecutivo al Legislativo, aquí se encuentra como en los sistemas parlamentarios el Poder Ejecutivo ve reducidas sus capacidades hasta convertirse, en algunos casos, en un símbolo únicamente con las funciones protocolarias; en los sistemas presidencialistas la situación es diferente debido a que el “*equilibrio de poderes*” continúa inclinado en favor del Poder Ejecutivo, caso de Norteamérica; en otras democracias tales como las que se viven incipientemente en Iberoamérica, los pasos hacia un fortalecimiento del Parlamento frente al Presidente se va dando lentos pero con firmeza.²³⁵

²³⁴Embido Irujo, Antonio; *El Estatuto de los Parlamentarios. El Derecho a la Información del Parlamento y de los Parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las Innovaciones del Ordenamiento Jurídico*; Zaragoza, pág. 297.

²³⁵Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 120.

d) Principio de igualdad

Igualdad de los parlamentarios, principio general aplicado a diversas ramas del derecho, se sabe que “ *la revolución francesa abolió las diferencias entre nobles y plebeyos... sin embargo a pesar de su solemne declaración, de libertad, igualitaria trasplantada a todas las constituciones modernas, la igualdad sigue siendo una aspiración,*” la igualdad debe verse como el derecho a ser tratado de manera igual cuando se está en similares situaciones.

La igualdad como valor es un ideal alcanzable al que los hombres siempre han aspirado, su principal referente de partida ha sido la realidad y sus desigualdades en general. Para ARISTÓTELES, en *Ética Nicomaquea*, libro V, refiere a la equiparación entre la igualdad con la justicia, para tal caso expresa y dice: “*Son pues tenidos por injustos, el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual, de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo pues, es lo legal y lo igual, lo injusto lo ilegal y lo desigual.*”²³⁶ La revolución francesa enarbolo la igualdad, la libertad y la fraternidad, trilogía de aspiraciones políticas que motivaron a las “*turbas parisinas*”, a los diputados de los Estados Generales y a los franceses en general con el único objeto de derrocar al antiguo régimen, fundamentado en la desigualdad. Esto es en parte algo que podría ser considerado el origen del concepto moderno de igualdad como un anhelo o ideal de una posible estructura social donde todos sean vistos y tratados de igual por la ley e iguales ante la autoridad. La Revolución francesa, aspiró a terminar con los títulos nobiliarios formadores de estructuras sociales y jerarquías – algunos pocos se encontraban arriba detentando el poder, derechos, propiedades y privilegios; a la inmensa mayoría se les ubicaba en el

²³⁶ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Porrúa, México, 1982.

más bajo nivel de la estructura social supeditados a la voluntad de otros y llevando la mayor carga de las obligaciones y trabajos, no había claridad sobre el componente de los derechos y los privilegios.²³⁷

¿Cómo concebir el principio de igualdad dentro del Derecho Parlamentario?; ¿Es la igualdad una forma más amplia y universal del derecho constitucional moderno? Este es un concepto a ubicar en el tiempo, en un ámbito diferente en el que la igualdad podría ser una realidad o una mera ficción jurídica.

Descender a la realidad cotidiana para encontrar las desigualdades que reclaman reconocimiento, respeto y aceptación, es a partir de la valoración actual del pluralismo que enriquece y hace crecer a las comunidades. Surgen reglas de derecho, así la búsqueda de la igualdad, podría constituir la aspiración y exigencia de la equidad. Se declaran libres e iguales a todos los seres humanos constitucionalmente, civilmente se establece la igualdad entre hombre y mujer, entre otros aspectos que se encuadran en la igualdad. Las expresiones concretas del valor de la igualdad, jurídicamente se encuentra en el derecho político, principalmente, entre otros, el principio de "un hombre un voto", sustento de la democracia y fórmula esencial de una sociedad de iguales. La igualdad distingue entre la igualdad en singular, referida como "idea-protesta", podría tratarse de un ideal, una aspiración, una meta que alcanzar; las igualdades en plural, es decir la igualdad jurídico-política, la igualdad social, la igualdad de oportunidades en un contexto mayor, en el que

²³⁷ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 124 -125.

por momentos se entiende que la justicia es una virtud derivada de la igualdad.²³⁸

La definición de justicia se elabora a partir de las consideraciones de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, otra forma de expresar la síntesis latina: *suum cui que tribuere*, atribuir a cada uno lo que le corresponde, dar a cada quien lo que le es propio, lo suyo. En términos concretos el derecho parlamentario forma parte del derecho político, en él se encuentra el principio igualitario de "un hombre, un voto", rige en los Parlamentos como *una verdad a priori de la existencia misma de los cuerpos colegiados*. Los integrantes de los cuerpos legislativos, diferentes por diversas circunstancias, son iguales en lo que hace a dos situaciones: 1.- La representación, todos por igual representan al Estado o a la nación; y 2.- En el desempeño de sus funciones todos tienen los mismos derechos y obligaciones; la igualdad de los legisladores estriba en el valor de su voto, es igual para todos y tienen el mismo derecho, en el contexto de las posibilidades, de participar en los trabajos y debates en el ejercicio del cargo y desempeño de sus atribuciones. Hay desigualdades insuperables provenientes de la edad o sexo, profesión, ocupación, origen partidario o fórmula de acceso al cargo, sea votación directa o representación proporcional, elementos que no producen desigualdad en el voto ni en las oportunidades de participación en los procesos, no se distingue el valor del voto de cada parlamentario, no vale más el voto de los integrantes de una Mesa o Junta Directiva, ni los votos de los jefes de bancadas o grupos parlamentarios. La legislación define este principio al expresar que las decisiones son válidas cuando se toman por mayoría de votos, sea simple o

²³⁸ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Tribunal Federal Electoral-IFE, México, 1993.

calificada, o que se votará de forma secreta, a mano alzada o de viva voz, con esto se acepta la vigencia y validez del principio de igualdad.²³⁹

Este principio se manifiesta desde la posibilidad que tienen todos los miembros de un cuerpo legislativo para ser nombrados o electos por sus colegas para ocupar cargos en la Mesa o Junta Directiva, o integrar las comisiones, permanentes o especiales, que se requieren para la marcha de los asuntos que corresponden tratar y resolver a los Parlamentos. La igualdad de posibilidad para desempeñarse en algún cargo se reafirma con la práctica recurrente en los parlamentos de hacer temporales y rotativos dichos cargos, facilitándose el acceso a estos a mayor número de legisladores. Se debe de tener presente que la igualdad debe extenderse al cumplimiento de las obligaciones de los legisladores, sus haberes y las prerrogativas; la posibilidad de acceso a los servicios de asesoría y técnicos, informes, archivos, biblioteca, hemeroteca, precedentes, doctrina acumulada por el Poder Legislativo.

La modernidad de los medios electrónicos de informática exige que cada legislador disponga de un terminal informático y los medios técnicos adecuados, modernos, funcionales y necesarios que le permita el libre acceso a toda la información mencionada en las Comisiones y demás base de datos que sean de su interés para el desempeño de sus facultades; en el caso del Plenario se debe de tener acceso a la información requerida durante el proceso de formación de la ley, es decir agenda y orden del día con los respectivos dictámenes.

²³⁹ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 126.

4.1.3) Principios adjetivos

El resultado final del quehacer de cualquier Parlamento o Asamblea Nacional es la aprobación de leyes, decretos legislativos o resoluciones en general con carácter legislativo, independientemente de que materialmente no sea así; el contenido de estos resultados y su inspiración se soporta en valores sociales que predominan en la sociedad, al final no se trata de otra cosa que no sea la manifestación de la voluntad colectiva, soportada en la esencia de los principios sustantivos del derecho parlamentario antes relacionados; es decir, aquí destaca que los principios adjetivos constituyen la sistematización de actos sucesivos que culminan en la votación final y que por su naturaleza se le denomina proceso legislativo regido por sus propias reglas y principios. En el proceso de búsqueda de obtención de metas u objetivos de un Parlamento se requiere el cumplimiento de una serie de normas que existen a lo interno del cuerpo legislativo; la secuencia, el orden lógico y sistémico de estas normas permiten la realización de los actos parlamentarios, todos en sede administrativa y que posteriormente pudieran ser o no judicializados a criterio de uno o más recurrentes. Se requiere cumplir las reglas y la secuencia de cada uno de los actos concatenados armónicamente que concluyan en la definición de decisiones y resoluciones colectivas, que se manifiesta en el proceso de formación de la ley, resoluciones legislativas en múltiples ámbitos, juicios políticos, actos de control, u otras facultades propias del ámbito del Órgano Legislativo.²⁴⁰

Procesalmente los requisitos a cuidar y cumplirse para que el desempeño de las funciones legislativas sean conducidas en orden, eficacia y cumpliendo

²⁴⁰ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, págs. 127-128.

medianamente los tiempos con prudencia, procurando que los principios sustantivos aplicados al desempeño de las labores de los parlamentarios se materialicen en las leyes, decretos legislativos, resoluciones o acuerdos legislativos - adoptadas colegiadamente. Los principios procesales constituyen instrumentos con respecto a los principios sustantivos y les corresponde estar al servicio de éstos, facilitar su cumplimiento y desempeño de la actividad parlamentaria con un buen suceso. Al estar ausentes los principios sustantivos los principios procesales no serían necesarios; sin embargo la ausencia de los principios procesales y su cumplimiento, los denominados principios sustantivos constituirían un “*canto lirico*”, un ideal, una abstracción teórica; en todo caso podrían llegar a constituirse en “*debates académicos*”, lejos de orientar el funcionamiento de un Órgano del Estado que es vivo e impredecible como cuerpo colegiado deliberativo y decisorio al que se le denomina Parlamento.²⁴¹

Los cuerpos colegiados que se ocupan de algún asunto con voluntad de tomar una decisión común podría desviarse, diluirse en discusiones inagotables, con halagos o amenazas endógenas o exógenas, ser disuelto o en el peor de los casos no presentar un resultado conclusivo, o como consecuencia del tedio, hastío, cansancio, aburrimiento, falta de información o una buena asesoría efectuar una votación inconsciente con resultados impredecibles. La pérdida del control del debate y las discusiones, errores, la práctica de la “*guerrilla parlamentaria*” por grupos minoritarios o representantes de estos que con cierta regularidad ponen “*trampas*” al momento de debatir un tema determinado o moción alguna, conteo de votos,

²⁴¹ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 128.

estos pudieran ser en algunos casos riesgos que incidan negativamente en la labor legislativa o hacer de ella algo inútil, estéril e inconclusa. Un Parlamento donde no *se sufran tormentas y oleajes parlamentarias, exabruptos y arrebatos parlamentarios; discusiones acaloradas y otras pasiones políticas*, resultaría atípico, materialmente sería improbable que esto no sucediera, no es conveniente que esto no suceda, la regla general indica que en política, los asuntos de gobierno, los asuntos de políticas fiscales y económicas, temas de interés social y en especial los debates ideológicos lo demandan, sin embargo es necesario que no desemboquen más allá de los límites de la razón y sus cauces, por lo que se hace necesario retomar el orden, por mínimo que sea, procurando no dañar ni limitar la libertad de los legisladores, caso contrario podría ser estéril la función del Órgano Legislativo, inalcanzable los acuerdos de mayorías e imposible obtener buenos resultados.²⁴²

Se tienen que definir y establecer normas que hagan prevalecer el orden, la forma de deliberar, el quórum, las formas de votar, conteo de votos, definición de mayorías, medidas de seguridad a lo interno del recinto y para los legisladores, estas serían las exigencias de los principios adjetivos del derecho parlamentario. Hace más de 200 años atrás se reunían en Cortes, Parlamentos, Congresos, y comprendieron esta situación, se hizo costumbre que al inicio de los trabajos se estableciera el reglamento de debates; con variantes diversas que contienen los principios generales aquí denominados *principios adjetivos o procesales* del derecho parlamentario.

²⁴²Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 129 -131.

Referir al proceso implica decir que este es: " En su acepción jurídica más general, la palabra proceso significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculaciones, ... existen procesos jurídicos, comprende a los *procesos legislativos*, administrativos, judiciales...", definiendo el "*proceso jurídico* como: Una serie de actos que se suceden en el tiempo y que se encuentran concatenados entre sí para el fin u objeto que se quiere realizar con ellos que da unidad al conjunto y vinculación a los actos es precisamente finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trató."²⁴³ Que estas ideas sirvan para ubicar el objetivo de los denominados *adjetivos o procesales*, a los referidos como principios que aportan el contenido a las normas que regulan los momentos y etapas diferentes que se presentan con la finalidad de obtener como resultado la toma de decisión en el Parlamento.

a) Principio de orden

La idea de orden es "*un deslinde de esfera de actividades de cada uno de los sujetos que forman parte una sociedad, ya que sólo así es posible evitar interferencias entre el coordinar su acción, unificar el esfuerzo colectivo, asegurar al individuo una situación jurídica; el orden es el plan general expresado por la legislación vigente.*"²⁴⁴ El orden analizado como uno de los aspectos y fines específicos del derecho, su relación es estrecha con los conceptos de jerarquía, distribución de tiempos, lugares y funciones; se produce el orden cuando cada cosa y cada persona ocupan un lugar

²⁴³Pallares, Eduardo; *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, S. A. Av. República de Argentina, 15,06020, MEXICO, D.F, 1990; 19na Edición, pág.640-641.

²⁴⁴Preciado Hernández; Rafael; *Lecciones de filosofía del derecho*, Jus, México, citado por Bernardo Bátiz Vázquez, pág. 131.

determinado y se actúa conforme tal de ellas se espera. El orden es una sucesión racional de hechos, considerados desde el criterio de la dinámica de las comunidades humanas, como una distribución lógica de las personas, o las cosas en los lugares o sitios para ellas destinado, visto desde un punto de vista estático. El orden es un principio del que no es posible prescindir en un Parlamento; sea orden en la sala de sesiones, en el mobiliario, la distribución de los escaños de los parlamentarios, de los lugares reservados para los funcionarios del Parlamento, los grupos parlamentarios, auxiliares, los hombres y mujeres de prensa que dan cobertura al quehacer del Parlamento y al público que asiste a las sesiones; sin embargo también se refiere a la sucesión lógica, la concatenación de actividades y acciones de los integrantes del Parlamento como cuerpo colegiado, cuyo objetivo es la consecución del fin del Parlamento - tomar una decisión colegiada. El principio de orden podría ser el contrapeso necesario esencial requerido por el principio de libertad, para evitar el caos; cuando todos y cada uno de los parlamentarios pretendan o deseen hacer uso de forma simultáneamente de su derecho al uso de la palabra e intervenir para expresar lo que piensan sobre un tema determinado, interrumpir al orador, entonces no habría orden, ni sesión, ni deliberación, ni votación alguna posible. La contrapartida del principio de libertades el orden, y funciona como seguro y condición básica, debido a que sin un orden mínimo la libertad en el desempeño de las facultades de los legisladores sería materialmente improbable, se daría un caos, en consecuencia el orden debería ser considerada como la contraparte del principio de libertad, que además se constituye en su seguro y su condición. Sin orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible.²⁴⁵

²⁴⁵ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 131-132.

El orden excesivo podría ser considerado inaceptable debido a que al tratar de establecer a los parlamentarios cierta disciplina partidista en la bancada o fracción parlamentaria, se podría llegar a impedir o limitar el libre ejercicio de la actividad parlamentaria y la actuación como cuerpo colegiado con cierta libertad, responsabilidad y eficacia; por lo general se requiere de un orden que posibilite el desempeño parlamentario en orden y libertad, el funcionamiento del Parlamento y la libertad de sus integrantes en lo posible.

Lo material está referido a un orden físico en cuanto a la ubicación de los curules o escaños, la Mesa o Junta Directiva, los espacios de trabajo reservados para los secretarios, asesores, edecanes, auxiliares y/o asistentes, como centro y razón del orden físico se ve la sala de sesiones plenarias, a la usanza de la vieja práctica se definía una tribuna desde donde se dirigen los legisladores a sus colegas al intervenir, sin embargo hoy en día es más frecuente la práctica de intervenir desde el propio escaño. Este aspecto material es indispensable, permite que los legisladores se agrupen por partidos políticos o afinidad ideológica para estar en comunicación directa e intercambio de información, documentos, instrucciones a los integrantes de una misma bancada o grupo parlamentario; podría constituir una falta de orden el hecho de que los legisladores de una misma bancada o grupo parlamentario ocupen en el salón Plenario lugares distantes o que alguno de ellos pertenecientes a un mismo grupo parlamentario estén rodeados de sus adversarios, de grupos parlamentarios diferente al que pertenecen. Los reglamentos habitualmente recogen este principio, caso contrario será la costumbre la que establezca la regulación. En general los partidos políticos y sus bancadas, grupos o bloques parlamentarios, generalmente han funcionado de manera espontánea, con o sin reglamentación específica, pero se ha ido

definiendo en base a la negociación política y la fuerza de los hechos para obtener un orden requerido.²⁴⁶

Referente al orden existen dos reglas fundamentales, siendo estas las siguientes: 1.- Existe un lugar especial para la asistencia del público; y 2.- Los asistentes deben de mantener una conducta respetuosa sin aspirar o pretender sustituir a los legisladores o querer participar, influir, o interrumpir el desarrollo de las sesiones, independientemente que con frecuencia ocurra lo contrario. En todo caso se requiere de cierto control para reducir los riesgos y se establece de áreas predeterminadas dentro del salón y definidas para los visitantes con características distintas del público común, a estas áreas tienen acceso los dirigentes de los partidos y los periodistas; algunos invitados especiales por su investidura se les ubica en lugares privilegiados para asistir a las sesiones. Una regla indispensable y básica es la que permite a quien dirige la sesión, exigir orden a los asistentes y en caso extremo, ordenar su desalojo y de ser necesario ordenar el uso de la Fuerza Pública. El principio de orden en el derecho parlamentario está vinculado con la forma en que se organizan los parlamentarios entre sí para el desempeño de sus funciones y efectuar el trabajo colectivo. Es necesario referenciar el principio de igualdad de los legisladores, representantes todos y cada uno de ellos del pueblo, de la sociedad o de la nación, personalmente están obligados y tienen el derecho de participar en todas y cada una de las labores del Parlamento, particularmente las labores de las sesiones plenarias y las de Comisiones. El principio de igualdad y el de libertad se rigen por el principio procesal de orden.

²⁴⁶ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 132.

Las formas más usuales para agruparse los legisladores podrían obedecer a criterios diversos, de orden político y de orden práctico; comúnmente las formas en que se agrupan los legisladores son las siguientes: 1.- La organización por partidos o agrupaciones representativas de corrientes ideológicas da lugar a los grupos parlamentarios o *fracciones parlamentarias* o corrientes *partidistas* y esas agrupaciones o grupos parlamentarios han asumido un rol preponderante en la organización parlamentaria obteniendo el reconocimiento expreso del legislador y la Constitución Política; 2.- La agrupación por entidades geográficas es de menor uso; 3.- La organización de los legisladores por razones de orden práctico y de división del trabajo, es una forma de organización aceptada universalmente y se le reconoce en las Comisiones Legislativas como la estructura fundamental para la vida y quehacer del Poder Legislativo cada una de ellas con un ámbito de competencia definido. Las comisiones en general buscan el orden en el trabajo legislativo, ejercen sus funciones de acuerdo al ámbito de competencia definido a cada una de ellas o de las facultades y atribuciones designadas al momento de su creación e integración para facilitar las decisiones del Plenario; son auxiliares, son una forma de división y orden en el trabajo parlamentario.²⁴⁷

El principio de orden de alguna manera se refiere al proceso de formación de la ley, hay que distinguir las etapas siguientes: discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia. De estas etapas, el análisis de las fuentes formales del orden jurídico interesan al derecho parlamentario especialmente las tres primeras: *iniciativa*, da principio a todo proceso formal

²⁴⁷ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 133 -134.

y material en sede legislativa; *discusión*, comprende a la vez dos etapas, una es el trabajo en comisiones para elaborar un dictamen y otro en el pleno, cuando el dictamen se pone a consideración, y la *aprobación* con la cual concluye el trabajo legislativo. La sanción es la aceptación del Poder Ejecutivo, del proyecto aprobado por el Legislativo y con ella se completa la manifestación de voluntad requerida para la aprobación de una ley, quedando pendiente su promulgación y publicación para su entrada en vigencia. El principio de orden comprende diversos aspectos y todos relacionados con las funciones legislativas y orientadas a facilitar el cumplimiento y vigencia plena de los principios sustantivos. El orden en cierta forma limita la libertad, pero también la permite dándole un espacio y forma para evitar la anarquía.²⁴⁸

b) Principio de resolución mayoritaria

Los miembros integrantes de la Asamblea Nacional o Poder Legislativo tienen como deber, como justificación de la existencia del mismo cuerpo colegiado del que forman parte, la obligación de aprobar leyes o reformar las existentes, adoptar acuerdos relacionados con las demás funciones o facultades inherentes al cargo para el que ha sido electos, que desempeñan y del cual son titulares. En este sentido se debe procurar definir un sistema por medio del cual la diversidad de las voluntades contenidas en cada uno de quienes desempeñan el cargo de legislador, en la pluralidad de su calidad de personas, sean plenamente capaces de establecer y adoptar la denominada voluntad colectiva. Lo indispensable de un cuerpo colegiado es que adopte resoluciones; sin embargo cómo es posible esto?, ¿En qué momento es posible si todas las voluntades e inteligencias son unánimes? Para tal efecto se tendría que considerar que la votación es la respuesta para conocer el criterio de los

²⁴⁸GARCIA MAYNEZ, Eduardo; *Introducción al Estudio al Derecho*, 16ta Edición Revisada, Porrúa, México, 1969, Pág. 55-61.

legisladores para que pueda prevalecer la opinión de la mayoría sobre la minoría, procedimiento al cual se le ha denominado democracia y en donde se hace contar las opiniones de quienes deciden y constatar la opción o propuesta que haya obtenido a su favor el mayor número de votos a su favor reflejando así la voluntad mayoritaria y la minoritaria. Esta misma regla simple por si misma cumple con su finalidad y objetivo cuando en términos prácticos el sistema se confronta con la realidad y la regla en si resulta más compleja de lo que pensaron los creadores de las reglas del juego.²⁴⁹

c) Resoluciones de la Asamblea

En Europa se reunían las asambleas para deliberar, hace 200 años más o menos, pero a sabiendas de que sus deliberaciones y las opiniones vertidas servirían para que un tercero – el monarca, quien les convocaba a su arbitrio, se ilustrara, completara su información personal y así decidiera por sí mismo, sin tener el deber ni necesidad de explicar y sin ningún vínculo obligatorio con la opinión de la asamblea, salvo excepciones. En la actualidad ese tipo de reuniones tales como las Cortes en España, el Parlamento en Inglaterra y los Estados Generales en Francia, entre otras, se han modificado y los parlamentos tienen la facultad de tomar resoluciones, facultad que en determinadas circunstancias no ejercen, problema aparte. Actualmente la forma de adoptar las resoluciones en la inmensa mayoría de los Parlamentos del mundo se le conoce bajo la denominación de democrática, pese a que este vocablo tiene diferentes acepciones o significados; en términos prácticos el uso que le da el derecho parlamentario se limita al conteo de votos y el respeto del resultado final. A efectos de las decisiones colectivas, la democracia

²⁴⁹ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 143.

constituye en una técnica para tomar decisiones fundamentada en los principios de igualdad y libertad.²⁵⁰

Si se toma como punto de partida la denominada *democracia social* con esta acepción se resume en un esfuerzo "*por promover la igualdad de oportunidades, el nivel de vida y liberar a los trabajadores de la inseguridad económica*". El concepto social de democracia se encuentra equidistante a la denominada *democracia política*, que es la que interesa para los fines del estudio de los principios adjetivos del derecho parlamentario. La definición de democracia que abarca dos vertientes del concepto en sí, es la siguiente: "Democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder. La democracia así concebida encuentra su espacio en el Estado liberal y siempre va hermanada con un sistema de reconocimiento a los derechos fundamentales del hombre, del ciudadano a partir de la Revolución francesa, siendo estos las libertades civiles, que incluye derecho al pensamiento, reunión, expresión de las ideas, propiedad, seguridad, entre otros aspectos posibles a citar, junto a ellas, como algo insustituible se encuentra el derecho a elegir a sus representantes. El sistema representativo queda inserto en el más amplio sistema democrático, es el que guía el quehacer de los Parlamentos que responden a una forma indirecta de la participación popular."²⁵¹

El Parlamento es un efecto, una expresión y un instrumento de la democracia representativa, su funcionamiento en la toma de sus decisiones

²⁵⁰Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 143-145.

²⁵¹Basave Fernández Del Valle, Agustín, *Teoría de la Democracia*, Jus, México, 1976.

tendría que ser democrático, por congruencia con el sistema del que forma parte y por congruencia con los principios sustantivos de libertad e igualdad entre los parlamentarios. Motivo por el que las decisiones que se tomen en los Parlamentos deben ser democráticas.

d) Quórum

Se conoce por quórum el número mínimo de parlamentarios que deben estar presentes para que el órgano pueda reunirse o adoptar acuerdos. Existen, así, dos tipos de quórum: el de reunión y el de votación, siendo el primero el exigido para abrir una sesión y el segundo el observable para proceder a las votaciones.²⁵²

El Quórum como principio fundamental y universal, establece que se requiere de una mayoría determinada de votos para que el grupo pueda tomar decisiones, para tal efecto se debe de considerar que en un grupo la mayoría es siempre una sola y que las minorías pueden ser diversas; cuando se trata de exigir más que una mayoría de votos para tomar una decisión se le podría estar otorgando a un grupo menor que la mayoría la facultad de bloquear o impedir una decisión de tal modo que el requisito de mayoría para adoptar una medida no se refiere a un modo alguno o norma arbitraria, sino más bien por el contrario es un principio fundamental. La excepción se podría plantear en una situación donde el requisito de la mayoría absoluta de votos se refiera al caso de elecciones en donde las reglas autorizan la elección de quien reciba más votos resulte electo el candidato que reciba mayor número de estos, aun no habiendo recibido mayoría del total de los votos válidos. El poder que da origen a un órgano público podría demandar un voto superior al mayoritario

²⁵² Santaolalla López, Fernando; *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, EN, Cultura y Sociedad, pág. 179.

para tomar ciertas decisiones solo cuando así se exija claramente una votación superior a la mayoría, hecho que bastará para aprobar cualquier medida que el órgano esté facultado a adoptar.²⁵³

El Quórum es indispensable para todo órgano deliberativo, sea de carácter legislativo, administrativo o judicial, debe de contar con un quórum para poder llevar a cabo sus actividades y adoptar sus decisiones con validez. La mayoría de quienes forman parte de un órgano colegiado constituyen quórum a efecto de llevar a efecto sus funciones. El quórum es la base para actuar en nombre de una colectividad debido a que no siempre podrán reunirse los miembros de un grupo numeroso para tomar decisiones; alguna regla debe de existir que determine cuándo hay una representación suficiente en una sesión para que estos puedan actuar en nombre de la colectividad, esto refirma el reconocimiento histórico, como norma general, que solo una mayoría puede actuar en nombre de toda la colectividad o el grupo.²⁵⁴

En otro sentido se encuentra en primer orden lo relativo a la prevalencia de este principio, las decisiones u opiniones mayoritarias es el de la integración del cuerpo deliberante o Parlamento. Saber cuál es el universo del que se habla, saber a quienes se van a contar para saber qué punto de vista obtuvo mayoría. Una vez citado un parlamento, habrá que preguntarse: ¿cuántos de sus miembros integrantes deben estar presentes para poder aceptar y validar que el cuerpo colegiado está en plena condiciones para poder establecer la capacidad y aptitud de considerarse integrado?. La práctica ha respondido a esta interrogante que pueden ser múltiples las circunstancias o condiciones; va

²⁵³*Manual de Mason sobre Procedimientos Legislativos*; Versión española, 1995, Centro para la Democracia/BID, Washington, D.C, Estados Unidos de América.

²⁵⁴Idem cita anterior.

desde la exigencia que para deliberar y resolver debe estar la totalidad de integrantes del cuerpo colegiado, hasta el otro extremo, que acepta que cualquiera que sea el número de los presentes, si fueron debidamente citados podrá discutir y tomar resoluciones válidas. En cualquiera de los casos, el número exigido de miembros presentes y requeridos para el funcionamiento de una Asamblea se le denomina quórum de forma universal. El quórum es un vocablo de origen latino que ha sido incorporado como termino propio del derecho parlamentario y en otras ramas de las ciencias jurídicas, tales como el derecho corporativo y en general en todo aquello que tiene relación con cuerpos colegiados deliberativos. Nominalmente se define al quórum como "de los que" o "de los cuales", que es el genitivo plural del relativo que; es la primera palabra de la frase latina *quórum aliquem vestrum*, con la que se encabezaban los escritos o actas de antiguos tribunales ingleses, que en juicios relacionados con delitos graves exigían la presenciar de todos o al menos de cierto número de los jueces que integraban el tribunal. Por tanto, cuando un presidente o un secretario de una asamblea declaran que hay quórum, está diciendo que están presentes "los que deben estar", "los cuales" son suficientes para iniciar los trabajos colectivos válidamente.²⁵⁵

Para el objeto de este estudio, es bueno saber la definición nominal o etimológica de la palabra quórum, sin embargo es importante conocer el significado real o la definición del concepto intelectual del término, al respecto hay una coincidencia casi total; pues para los diversos diccionarios, especializados o no, quórum es el número de individuos o de personas que una norma exige que estén presentes para que un cuerpo deliberante pueda actuar

²⁵⁵ Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 145, 146 y 147.

y tomar decisiones válidamente. *Quórum, por tanto, es un número, una cifra que según cada legislación específica se establece como mínimo para que pueda considerarse integrado y apto para actuar una asamblea o un Congreso.* Las normas al respecto son variables, tanto entre legislaciones diversas como dentro de una misma legislación, que puede exigir tipos de quórum diferentes, según las diferentes resoluciones por tomar o de acuerdo con algún otro criterio técnico o político.

e) Debate

El debate es la forma normal del trabajo de las Cámaras. Todas sus decisiones deben ir precedidas o acompañadas de deliberaciones en las que los Parlamentarios pueden manifestar su postura.²⁵⁶ Una vez que se ha determinado la existencia del quórum, la costumbre y el reglamento, exigen como requisito formal la lectura del orden del día y el acta de la sesión anterior; en ambos casos es indispensable el cumplimiento del principio de orden así como la necesidad de dar seguimiento y continuidad a los trabajos que se desarrollan en el Parlamento. En ocasiones se procede a dar lectura a comunicaciones de otros Poderes del Estado o de órganos de gobierno y porque no en algunas veces de particulares, y el desarrollo de las deliberaciones propias de los integrantes del Parlamento como entidad o cuerpo colegiado.

En este sentido se debe indicar que se encuentran dos especies diferentes en cuanto a las intervenciones de los parlamentarios: 1.- Cuando los parlamentarios abordan la tribuna con el objeto de emitir sus opiniones referente a los temas políticos de actualidad, la costumbre es que para tal efecto cada grupo o parlamentario de un mismo partido político o corriente

²⁵⁶ Santaolalla López, Fernando; *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, EN, Cultura y Sociedad, pág. 170.

ideológica proceden a elegir un orador para que exprese desde la tribuna su posición sobre el asunto en cuestión; y 2.- El otro tipo de intervención es en tribuna, objeto de interés de este trabajo, esta se refiere al debate previo para decidir sobre los asuntos sometidos al conocimiento del pleno y que requieren decisión, esta podría ser de carácter formal y materialmente legislativo, en este caso la aprobación de una ley o sus reformas, o únicamente como formalismo legislativo, la aprobación del otorgamiento de un reconocimiento o medalla a una personalidad a quien se le hace un reconocimiento público sea por servicios prestados a la patria o por destacarse en una actividad determinada de la ciencia o el saber, o cuando se elige a algún funcionario del mismo Parlamento.²⁵⁷

La naturaleza política de estos órganos, donde se dan cita fuerzas contrapuestas, exige que todas ellas puedan hacerse oír y dejar constancia de su posición, a efectos de que la opinión pública pueda tener conocimiento y valorar la actitud de las mismas en cada asunto. El debate o discusión es fundamental en la vida parlamentaria debido a que se trata de uno de los derechos de mayor amplitud en cuanto a reconocimiento por los Parlamentos y que se conjuga con el principio de libertad y la expresión de ideas y criterios por medio de la palabra de sus integrantes. La forma de desarrollarse el debate varía entre un país y otro, al igual que ha variado en el transcurso de la historia del parlamento, la sociedad humana y el Estado, por muy pequeño que este sea. Fue a mediados del Siglo XIX que regía en el Parlamento británico el principio de que la discusión debía ser absolutamente libre, no sólo por su contenido, sino también por el derecho de todos sus integrantes a intervenir en

²⁵⁷ Bátiz Vázquez, Bernardo; Teoría del Derecho Parlamentario; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 147-148.

cualquier discusión y en igualdad de circunstancias; este tipo de sistema sufrió limitaciones progresivas para combatir prácticas obstruccionistas, que dificultaban la tramitación parlamentaria. En algunos casos, el Congreso Norteamericano, sigue vigente el sistema en sus líneas fundamentales, en la mayoría de los Parlamentos se comprueba fácilmente una tendencia organizadora de los debates para obtener el mejor aprovechamiento del tiempo disponible, con el resultado final de aparición de nuevos sistemas más restrictivos, tanto de las posibilidades de intervenir en la discusión como de la duración de los turnos de palabra.²⁵⁸

Por regla general las intervenciones en tribuna preceden a la toma de una decisión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento, - algunos de sus integrantes hablen desde la tribuna -, los demás escuchan y atienden el debate con el objeto de posteriormente poder emitir su voto con pleno conocimiento de causa y convencimiento del asunto, sea positivo o negativo.

En general la mayoría de las normas relacionadas con la deliberación están en las leyes orgánicas de los parlamentos y/o su Estatuto y Reglamentos Internos, los cuales incorporan lo relativo a la normativa de regulación del debate; estas reglas pueden sufrir variaciones; sin embargo, las normas vigentes las podemos encontrar en leyes y reglamentos y están referidas básicamente y con preferencia a los debates del pleno, porque es ahí donde se toman decisiones definitivas y vinculantes. Con todo y que el avance en el trabajo de Comisiones y la disciplina partidaria, el debate en el pleno y la votación son las formas para el cumplimiento de las facultades

²⁵⁸Santaolalla López, Fernando; *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, EN, Cultura y Sociedad, pág. 170-171.

constitucionales de un Parlamento. El debate puede ser fuera del Plenario, en las Comisiones encargadas de elaborar los dictámenes de las diversas iniciativas de ley sometidos al conocimiento del Parlamento, y probablemente es ahí donde se pueden presentar los mejores resultados del debate parlamentario, en pequeños grupos donde con mayor facilidad se oyen y escuchan, sopesándose los argumentos, razones y motivos de cada parlamentario, y no en grupos numerosos como es el caso del Pleno de los actuales Parlamentos modernos que tienden a ser numerosos.

El debate se organiza con varias intervenciones de un mismo orador en pro o en contra del dictamen, en forma alternativa, con alguna oportunidad de mayor número de intervenciones de los miembros que integran las comisiones dictaminadoras o el mismo autor del proyecto que se discute. El término de las intervenciones se limita a un tiempo determinado y se permite a los presentes requerir al orador una explicación de ser necesario, pero puede solicitar el uso de la palabra en los casos de aclaración de hechos o alusiones personales de parte de algún orador.²⁵⁹

Los debates por lo general son largos y complejos, por lo general no tienen mucha utilidad para convencer a quienes deben emitir su voto, por lo general ya la decisión del voto está definida según el criterio de la Bancada o fracción parlamentaria. Por lo general las reglas aprobadas a través de acuerdos parlamentarios suelen disminuir el tiempo de cada intervención y modifica el sistema de desarrollo del debate y la discusión del contenido de un dictamen, sea en pro o en contra, en este sentido las diferentes bancadas, grupos o

²⁵⁹ Báltiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 148-150.

facciones parlamentarias por medio de su jefe o mediante un vocero dan a conocer la resolución asumida de su colectivo frente a la votación.

f) Votación y mayorías

La votación son los actos a través de los cuales las Asambleas legislativas adoptan sus decisiones. Siendo la división de criterios inherentes a la vida parlamentaria, las votaciones constituyen el medio de resolver y manifestar su voluntad, normalmente precedido del debate o discusión de la cuestión que se somete a votación. Es principio general del Derecho que en los órganos colegiados la voluntad de la mayoría se imputa y se considera como la voluntad de tales órganos. Esto es lo que ocurre con las Cámaras parlamentarias, donde las votaciones sirven para manifestar la voluntad de las mayorías, y, por ende, de las propias instituciones.²⁶⁰

En sentido general se puede expresar que la votación es el final del trabajo legislativo, corresponde a la formación final de la voluntad colectiva que se manifiesta de forma individual de la voluntad de cada uno de los parlamentarios que integra el órgano colegiado. La votación es un procedimiento propio para adoptar decisiones en cuerpos de iguales, aquí la organización responde a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría, no a un sistema autoritario vertical.²⁶¹

El voto como tal tiene un elemento interno, la operación de la libre voluntad, que implica desde el interior de la persona poder decidir con libertad

²⁶⁰ Santaolalla López, Fernando; *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, EN, Cultura y Sociedad, pág. 181.

²⁶¹ Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 150.

por una de las diferentes opciones que se presenten a su inteligencia, el elemento externo se determina por medio de la manifestación de signos y señales objetivas posibles de observar con referencia a la decisión interna.

La votación puede manifestarse de diversas formas, sin embargo las más comunes son las siguientes: 1.- La *aclamación*, se toma una decisión con manifestaciones inorgánicas y tumultuarias, gritos, aplausos o silbidos, esta forma de votar no se permite en un Parlamento debido a que se exige mayor seriedad y libertad, debido a que en una votación por aclamación prevalece la actitud de los de mayor capacidad de generar desorden o violencia y decisión que son los que influyen en los demás; 2.- *Votación económica*, se desarrolla de forma simultánea a todos los integrantes del cuerpo colegiado, quienes manifiestan su voto mediante un gesto, sea a mano alzada o levantando un cartel con un determinado color o leyenda, o bien poniéndose de pie; 3.- *Votación nominativa*, se practica de manera individual y sucesivamente, expresando cada legislador su nombre y el sentido de su voto de forma pública, de modo que los presentes, los medios incluidos, se enteren de cómo se desarrolló la votación de cada uno; 4.- *Votación secreta*, se efectúa por medio de papeletas que son depositadas en una urna y en ellas consta el sentido del voto de cada legislador definido por su propio puño y letra. Generalmente se usa para la elección de personas, particularmente en los casos de la Junta Directiva u otros cargos de elección delegada al Legislador.²⁶²

Es el desarrollo tecnológico, en particular la electrónica, el que ha permitido que un sin número de Parlamentos en el mundo utilicen el sistema

²⁶² Bátiz Vásquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 150-151.

de votación electrónica el que ha sustituido los procesos de votación nominativa; se ve que los legisladores desde sus escaños aprietan el botón el que señala su nombre y el sentido de su voto, se refleja por medio de un juego de luces de colores determinado, verde para el sí, rojo para el no y amarillo para la abstención, la pizarra está ubicada de forma pública en el recinto o hemiciclo del Poder Legislativo.

El voto es la manifestación de la voluntad del legislador a favor o en contra de un dictamen, o de una parte de éste, o moción alguna, para que se considere aprobado se requiere un cantidad determinada de votos a favor, que tiene como contrapartida todos los otros votos expresados en contra. En unos casos las denominadas *abstenciones* se suman a los votos en contra.

Debe tenerse presente que la ley define efectos diferentes al número de votos emitidos, en ciertos casos exige una mayoría especial; en primer lugar la denominada *mayoría simple* que se constituye con la representación de cualquier cantidad de votos superior a las demás opciones; en segundo lugar la denominada *mayoría absoluta*, que significa que la ley determina que la votación a favor para la aprobación de un asunto determinado tenga más de la mitad de los votantes; en tercer lugar mayoría absoluta, también conocida como mayoría simple, puede no ser absoluta, para el caso de que se vote entre dos o más opciones; y finalmente, la *mayoría calificada* que consiste en una cantidad mayor al de la mayoría absoluta, exigible por la Constitución o por la ley para casos concretos, particularmente aquellos que por su naturaleza son especialmente importantes para lo que el legislador demanda que se requiera un consenso mayor de los legisladores en el Poder Legislativo; generalmente la mayoría calificada se aplica a las 2/3 partes de los votos, por regla general

se dispone para los casos trascendentes para la vida nacional, sin embargo se pueden usar otros mecanismos que es el de las $\frac{3}{4}$ partes, es decir el 66 %, hay casos en que se establece un número ordinal fijo.²⁶³ El Consensus legislativo es una herramienta que permite el desarrollo y funcionamiento de los legisladores, individual o colectivamente logran obtener acuerdos de mayorías mediante el proceso de diálogo y negociación entre las Bancadas o Grupos Parlamentarios con la finalidad de alcanzar acuerdos políticos sobre uno o varios temas determinados de trascendencia para la política del Estado, la Nación, sectores económicos y financieros, la clase política y los demás Poderes del Estado. Es el acto en cuya virtud una persona admite o aprueba lo que otra ha ofrecido o dejado; puede ser expresa cuando resulta de palabras o de signos inequívocos; o tacita cuando se presume de hechos o actitudes.²⁶⁴

La oportuna adopción de esta práctica, el consenso político en sentido general, ha permitido un diálogo fructífero entre categorías con opiniones a menudo divergentes, y ha dado origen a una cultura del consenso valiosa para la toma de decisiones difíciles para la Nación, la Sociedad y el Estado en general, ha permitido una práctica que ha impulsado proyectos socio - políticos y socio - económicos en un contexto del pluralismo político, de las elecciones, del gobierno.

Debe tenerse presente que la práctica del consensus es una parte de las actividades y practica parlamentaria, sea en el Plenario como en las Comisiones, permite desarrollar el trabajo del Parlamento sobre fiscalidad directa e indirecta y otros aspectos, que en el supuesto de tener éxito y recibir

²⁶³Bátiz Vázquez, Bernardo; *Teoría del Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, México, pág. 151-152.

²⁶⁴*Diccionario Jurídico Consultor Magno*, Editorial Mabel Goldtein, Buenos Aires, 2008, pág. 26.

la aprobación de los legisladores se ha convertido en la alternativa de una nueva forma de hacer política, en especial para las mayorías.

La negociación, acuerdos o pactos parlamentarios se realizan todos los días en todas y cada una de las diferentes facetas del quehacer parlamentario y en la vida personal y profesional; se hace aunque no siempre se tenga conciencia de este hecho. Los buenos o malos resultados que se obtienen en las negociaciones tienen repercusiones difíciles de delimitar; tejen tramas complejas de causas y efectos que pueden conducir a la satisfacción, al arrepentimiento y la recriminación. Las negociaciones por sí misma no suceden; se promueve y se deben gestionar de manera sistemática. El enfoque propuesto sobre el *consensus* impide que se mire la negociación como un problema más, transformándola en algo completamente distinto: una herramienta idónea y dinámica para enfrentar, gestionar y solucionar conflictos. La divergencia y el conflicto son inherentes a los cambios socio-políticos; afectan a individuos, a grupos, a la sociedad, a la nación, al Estado en sí, a bloques económicos y financieros, al mundo entero. En la medida en que se desarrolle el *consensus* político la actividad parlamentaria puede ser calificada como una labor de un alto potencial de crecimiento y desarrollo de la nación debido a que la complejidad en la que se desarrolla el Parlamento es creciente. La capacidad para la consecución de acuerdos, para la elaboración de consensos y su sostenibilidad es un recurso básico fundamental para el desarrollo de las capacidades de un Parlamento.

4.2 Principios incorporados en el Ordenamiento Jurídico Nicaragüense

4.2.1) Principios sustantivos constitucionalizados

a) Representación

La Constitución Política en el Título VIII, De la Organización del Estado, Capítulo II, Poder Legislativo, artículo 132 al 137 inclusive, *estableció el principio de la representación* del pueblo por los poderes públicos; se determina que el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo, su integración 90 Diputados con sus respectivos suplentes, 20 Diputados nacionales y 70 de circunscripciones departamentales y regiones autónomas; todos elegidos mediante el voto universal, igual, directo, libre y secreto, a través del sistema de representación proporcional. Incorpora en calidad de Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, al ex Presidente de la República y ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior; y como Diputados, Propietario y Suplente los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que hayan participado en la elección correspondiente y que hayan obtenido el segundo lugar, se prohíbe a los diputados de la Asamblea Nacional obtener concesión alguna del Estado ni ser apoderado o gestor de empresas públicas, privadas o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado, so pena de nulidad absoluta de las concesiones o ventajas obtenidas, esto implica la pérdida de la representación; el periodo en el desempeño en el cargo de diputado es de cinco años, contados a partir de la fecha de su instalación el 09 de Enero del año siguiente al de la elección; para el caso de los diputados propietarios y suplentes electos, para poder integrarse a la Asamblea Nacional deben presentar la declaración de probidad ante la Contraloría General de la República y la respectiva promesa

de ley ante el Presidente del Consejo Supremo Electoral, Poder del Estado que instala a la Asamblea Nacional.²⁶⁵

Al hablar de la representación se encuentra que los diputados representan a todo el pueblo, a la nación, sus haberes provienen de los fondos del erario y no por los recursos de los electores, los electores no pueden hacer renunciar al diputado que les representa – no existe revocatoria del mandato, pero si pueden perder la condición de diputados en los casos previstos por la Constitución Política; los diputados deben rendir cuentas de su trabajo a los ciudadanos que los eligieron, más sin embargo la actuación de estos es independiente de los electores. La elección del diputado tiene su fundamento en el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto; voto que se le aplica a la casilla del Partido Político por el cual ha sido nominado, obtienen el cargo para el desempeño de un curul por medio de un número mayoritario de votos obtenidos, sea departamental o nacional. Se debe tener presente que la representación es de carácter público y su interés debería estar en función de la sociedad, la nación y el Estado y no de intereses económicos o de sectores económicos o grupos de poder económico.²⁶⁶

Esto constituye un fenómeno con múltiples aristas y polémicas propuestas encontradas, desde el deber ser, Nicaragua por disposición constitucional cuenta con un Parlamento Unicameral y ha resuelto este asunto definiendo que los diputados representan a todo el pueblo, a la nación y que el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del

²⁶⁵ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010.

²⁶⁶ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010.

pueblo, *los Diputados no representan a un partido político, a su estamento, ni a la clase social que pertenecen, ni a un gremio o corporación determinada.*

Desde la práctica existe otra percepción, se plantea que los diputados, desde su calidad y condición de representantes populares, se integran en grupos parlamentarios alrededor de un partido político determinado o alianza de partidos, de un líder determinado, o de un bloque, o de compromisos económicos y en última instancia se declaran independientes, sea durante el proceso de consulta de las Iniciativas de Ley o durante la votación en el Plenario o en los caso considerados especiales por la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua y sus reformas contenidas en la Ley N° 824. Este proceder de los parlamentarios, en parte es explicable, un solo representante actuando de forma aislada en un cuerpo colegiado poco o nada podría hacer, debido a que si el Parlamento es un cuerpo colegiado de decenas de ciudadanos, en otro sentido resulta criticable, por considerarse en principio una práctica antiparlamentaria y no muy democrática, debido a que el debate, las discusiones y los argumentos en el Plenario resultan infructíferos debido a que si el Parlamento está integrado por grupos partidistas y su voto está comprometido de previo, el debate se vuelve insuficiente y diminuto.²⁶⁷

Donde se encuentra el principal argumento frente a esta forma de proceder?, radica en el *principio de la representación* debido a que si es representante del pueblo y la nación, el pueblo entero, no tendría que establecerse una disciplina política partidaria ni seguir directrices de los jefes de bancadas, o grupos o fracciones parlamentarias. El legislador o

²⁶⁷Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua y sus reformas* contenidas en la Ley N° 824.

parlamentario no representa a su partido ni a grupo alguno en el Parlamento, representa a la nación; en consecuencia tendría que poner encima de intereses parciales o sectoriales, el interés y bien común tal y como se dispone en el artículo 4 de la Constitución Política.²⁶⁸

b) Libertad

Para que el legislador pueda ser libre requiere de una personalidad madura, sana y normal en la que la libertad es elemento esencial, la Constitución Política de Nicaragua dispone que esa madurez que permite ser ciudadano se logra al cumplir los 16 años, esta madurez reconocida únicamente para votar en las elecciones y poder ser plenamente sujeto de derechos y tener responsabilidad y plenitud de goce y ejercicio, no se acepta para poder competir por un escaño o curul en el Poder Legislativo, la Constitución reconoce que para tal efecto hay que haber cumplido los 21 años. Exigencia de una edad mayor para poder optar a ser diputado, que la establecida para ser ciudadano, se fundamenta en que para la plenitud de la libertad y de la independencia de criterio y la posibilidad de poder tomar decisiones responsables y maduras se requiere más que ser adolescente.

En la legislación nacional, constitucional y ordinaria, se encuentran diferentes disposiciones que contienen el principio de la defensa de la libertad de los legisladores frente a posibles ataques encaminados a restringirla o anularla: 1.- El artículo 130 Cn. párrafos 3 y 4, establece que: ... “Los funcionarios públicos de cualquier Poder del Estado, elegidos directa e indirectamente, los Ministros y Vice-Ministros de Estado, los Presidentes o

²⁶⁸ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 4.

Directores de entes autónomos y gubernamentales, y los Embajadores de Nicaragua en el exterior no pueden obtener concesión alguna del Estado. Tampoco podrán actuar como apoderados o gestores de empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. La violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación y el cargo”.

La Asamblea Nacional mediante resolución aprobada por dos tercios de votos de sus miembros podrá declarar la privación de inmunidad del Presidente de la República. Respecto a otros funcionarios la resolución será aprobada con el voto favorable de la mayoría de sus miembros. Sin este procedimiento los funcionarios públicos que conforme la presente Constitución gozan de inmunidad, no podrán ser detenidos, ni procesados, excepto en causas relativas a los derechos de familia y laborales. La inmunidad es renunciable. La ley regulará esta materia.”

El artículo 135, Cn. dispone que: *“Ningún Diputado de la Asamblea Nacional puede obtener concesión alguna del Estado ni ser apoderado o gestor de empresas públicas, privadas o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. La violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación.”* Preceptos que tienen por objetivo la protección de la libertad ante el Poder Ejecutivo, que bien puede ser limitada por el camino de la dependencia económica del legislador, quien al recibir ingresos de un Poder al que legalmente tiene que supervisar y equilibrar, pone en tela de juicio su imparcialidad.²⁶⁹

²⁶⁹ Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010.

El artículo 139 Cn. dispone que: “*Los Diputados estarán exentos de responsabilidad por sus opiniones y votos emitidos en la Asamblea Nacional y gozan de inmunidad conforme la ley.*” En él se determina que los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y podrán ser reconvenidos por ellas. La libertad de expresar opiniones es protegida así, haciendo a un lado las potenciales barreras de carácter legal, amenazas de juicios futuros, procesos o denuncias por aquello que se declara con el carácter de legislador.²⁷⁰

La norma constitucional de forma indirecta establece que le corresponde al presidente guardar, cuidar y velar por el respeto al fuero constitucional de los parlamentarios y por la inviolabilidad del recinto en el que sesionan. Esta disposición garantiza la seguridad del inmueble que constituye el recinto de los legisladores, que no puede ser violentado ni por la fuerza pública, ni por grupos o personas que pongan en riesgo la seguridad de los legisladores, o impidan o entorpezcan los debates o las votaciones e impedir que se violente el fuero de los legisladores, que los protege de detenciones arbitrarias; además consagra el denominado *fuero constitucional para* diversos funcionarios, entre ellos los integrantes del Poder Legislativo, quienes no pueden ser sujetos de juicio o procesos judiciales, salvo por alimentos y obligaciones laborales, sin que antes el Poder Legislativo se haya pronunciado al respecto ,según la ley de la materia, declarando o no que ha lugar a proceder contra el señalando definiendo si se retira o no el fuero que lo protege.

²⁷⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010.

En Nicaragua la práctica parlamentaria por sí misma, señala que la disciplina es un fenómeno que incide de forma determinante en el modo o forma de la votación y que se ha convertido en una constante, excepto algunas situaciones notorias que con el tiempo inmediato posterior dieron lugar a divisiones de las representaciones parlamentarias y en el partido al que pertenecían.

La Ley N° 606 y sus reformas, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, LOPLRN, dispone en el CAPÍTULO IV, Del debate, mociones y Votación, que una vez aprobado un dictamen favorable en lo general, se procede a la discusión en lo particular, discutiendo y votando artículo por artículo, para la aprobación en lo particular, requiriéndose de la respectiva lectura. Cuando el dictamen de mayoría es rechazado se procede a discutir y aprobar el dictamen de minoría, si lo hubiera, para el caso del rechazo del Dictamen de Minoría se entiende que la iniciativa ha sido rechazada y se manda a archivar. En los casos de los Dictámenes Desfavorable, se debe proceder a su aprobación en una sola votación, si el Dictamen es rechazado y no viniese acompañado de dictamen de minoría, se debe de proceder a integrar una Comisión Especial para elaborar un nuevo dictamen.²⁷¹

En los casos de los Dictámenes de Iniciativas de Ley extensas, el Plenario tiene la facultad de resolver el debate y aprobación por capítulo, solo se abrirá a debate en los casos de los artículos en que se hubieren presentado mociones.

²⁷¹Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006, y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

La votación es pública, salvo los casos en que la Junta Directiva dispusiere otra modalidad, en la votación se procede de la forma siguiente: a.- Los que votan a favor - verde; b. Los que votan en contra - rojo; y c. Los que se abstienen - amarillo.

Cuando uno o varios de los Diputados no ejercen el derecho al voto, aun estando presente o inscrito en el sistema electrónico de votaciones, se reputa a favor del dictamen en discusión y se suma a los diputados que han votado favorablemente. El voto se define como un derecho y como un deber. Cuando no se ha leído la parte dispositiva, corresponde a la Junta Directiva ordenar la copia del proyecto en el Diario de Debates para fines y efectos de registro.

En los casos en que se requiera de la aprobación de leyes con dictamen de pleno consenso, corresponde a los Jefes de Bancadas o grupos parlamentarios, que sumados representen al menos la mitad más uno de los Diputados - Diputadas que integran la Asamblea Nacional, quienes podrán solicitar a la Junta Directiva que las Iniciativas de Ley dictaminados con el consenso pleno de los integrantes de una Comisión Permanente, después de su aprobación en lo general, puedan ser sometidos a debate y aprobados en lo particular, sea por capítulo o por artículo, sin que se tenga que leer su articulado. En este sentido bastara que una vez recibida la solicitud el Presidente lo someta al Plenario, pudiendo resolver con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados y diputadas que estén presentes. En este caso la Junta Directiva ordenará la copia del proyecto en el Diario de Debates para fines de registro.²⁷²

²⁷²Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el

c) Información

El conocimiento es el presupuesto especial para la actuación política, más allá del acceso a las fuentes múltiples de información existentes, es lo que posibilita una vida ciudadana en pleno sentido de la expresión; razón por la cual la Constitución Política consagra como derecho fundamental el de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de comunicación, el solo hecho que se establezca en el artículo 66 Cn. que los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz, derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, oral, escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección implica la responsabilidad social de quienes informan, artículo 67 Cn., por lo que esta actividad se debe de ejercer con respeto a los principios establecidos en la misma norma constitucional, derecho que no debe ser sujeto de censura, sino a responsabilidades ulteriores establecidas en la ley, porque al final esta función no puede constituirse en patente de corso para quienes ejercen la labor informativa, sea como empresas o como sujetos, siempre existirá un límite.

No se debe pasar por alto que los medios de comunicación deben contribuir al desarrollo de la nación, esto como función social, porque lo otro es el derecho de los nicaragüenses al acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de aclaración cuando sean afectados en sus derechos y garantías, implica parte del deber ser y la obligación de los medios informativos y sus propietarios. Aquí es donde se encuentra la obligación del Estado de supervisar y controlar que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún

grupo, debería ser regulado por la ley, sin llegar a la censura y procurando exigir el auto control de los mismos medios, y siempre orientando a que los medios y sus equipos sirvan para la difusión del pensamiento con veracidad y sin manipulaciones.²⁷³

Debe de resaltarse como el derecho ha expuesto otras referencias, la libertad de expresión, la libertad de cátedra, la transparencia de la acción administrativa estructurada bajo un mando de la ley de la materia que regula el acceso a la información pública y lo relativo al acceso a los cargos públicos. Esto implica la cuestión del acceso a la información de los parlamentarios, derecho fundamental, artículo 138 Cn. numerales 4) y 32), respectivamente, sin perjuicio de otros contenidos en diferentes cuerpos normativos, esto contribuye al proceso de construcción e institucionalización del fundamento jurídico del Poder Legislativo. Es un derecho individual que pareciera a priori, referenciado constitucionalmente a un titular orgánico que implica la Asamblea Nacional y las diferentes Comisiones Permanentes o las especiales cuando las hubiere. Existen los suficientes medios y prescripciones constitucionales para el acceso a la información en general, podría tratarse de afinar sus mecanismos y procedimientos, claro con la salvedad de la reducción de la manipulación mediática.²⁷⁴

Al realizar un recorrido por la legislación nacional, específicamente sobre la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, LOPLRN, y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, se encuentran un conjunto de disposiciones que norman y regulan el principio de

²⁷³ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículos 66, 67 y 68.

²⁷⁴ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 138, numerales 4 y 18.

información. En primera instancia se establece con Atribución del Plenario, artículo 30, en los numerales siguientes: 6.- Solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Sub-procurador General de la República, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quienes tendrán la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución; 13.- Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional; 14.- Conocer y admitir las renunciaciones y resolver sobre destituciones de los funcionarios mencionados en los incisos 10, 11, y 12 de este artículo, por las causas y procedimientos establecidos en la ley; 19.- Recibir en sesión solemne al Presidente y al Vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual; 27.- Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas; 34.- Recibir anualmente los informes del Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República o del que el Consejo designe; del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; del Fiscal General de la República; del Superintendente de Bancos y de Otras Instituciones Financieras y del Presidente del Banco Central, sin perjuicio de otras informaciones que les sean requeridas; y 40.- Las demás que le confieren la Constitución y las leyes.²⁷⁵

²⁷⁵Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

En cuanto a la Junta Directiva, se establecen como funciones, artículo 40, los numerales siguientes: 5.- Solicitar informes a las Comisiones sobre sus actividades y el cumplimiento de sus planes de trabajo; 13.- Recibir y tramitar las solicitudes de los Diputados y Diputadas en relación a los informes, comparecencias o interpelaciones ante el Plenario, de los Ministros o Viceministros, Presidentes y Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales. Referente a las Funciones de la Presidencia, artículo 42, se ha determinado que son, referente al principio de información, entre otras, las siguientes: 11.- Presentar a la Junta Directiva y a las Jefaturas de Bancadas, el Proyecto Anual de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación; 12.- Presentar a la Junta Directiva, informes financieros, así como el estado de la ejecución presupuestaria; 15.- Presentar el Informe de Gestión Anual correspondiente en la Sesión de Clausura, pudiendo delegar su lectura.²⁷⁶

El artículo 44 define como funciones de la Secretaría de la Asamblea Nacional, autorizar y certificar las actuaciones del Plenario y de la Junta Directiva, ser el órgano o instancia de comunicación entre el Poder Legislativo y los demás Poderes del Estado, Instituciones Estatales y el pueblo nicaragüense; de manera específica se le define en el artículo 46 las funciones de la Primer Secretaría, que entre otras, las relativas al principio de información contenido en los numerales siguientes: 3.- Recibir las Iniciativas de ley, de decretos, de resoluciones y de declaraciones, asegurándose de que contengan los requisitos previstos en esta ley, ponerles razón de presentación o devolverlas para subsanar faltas, colocarles el código especial para su

²⁷⁶ Ídem cita anterior

seguimiento y enviar dentro de las veinticuatro horas a cada miembro de la Junta Directiva, una copia de la Carta Introdutoria; 4.- Elaborar y revisar las Actas de las Sesiones y presentarlas antes de la siguiente sesión; 6.- Recibir las comunicaciones dirigidas a la Asamblea Nacional e informar a la Presidencia y a la Junta Directiva; y 7.- Servir de enlace entre la Asamblea Nacional y los demás Poderes e Instituciones del Estado.²⁷⁷

En cuanto al principio de información en las Comisiones, artículo 48, define que las Comisiones son órganos colegiados creados por la Asamblea Nacional conforme al numeral 18 del artículo 138 de la Constitución Política, y que para el ejercicio de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, pueden analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento, los asuntos que la Constitución o las leyes les definan a las Comisiones, y que sus resoluciones corresponden únicamente al ámbito de su competencia. Según sus competencias pueden conocer e investigar el funcionamiento de los organismos del Estado y presentar recomendaciones al Plenario de la Asamblea Nacional, para que éste proceda de conformidad con la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, según sea pertinente y necesario.

Las Comisiones pueden ser de cuatro tipos, Permanentes, Especiales de Carácter Constitucional, Especiales y de Investigación; se abordara el tema relativo a las Comisiones Especiales Constitucionales que se integran y funcionan con el fundamento constitucional, se les puede denominar

²⁷⁷Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006, y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

Comisiones Constitucionales; en el caso de las Especiales se les determina un tema y fin específico y se crean para el cumplimiento y desempeño de los mismos; finalmente las denominadas Comisiones de Investigación, estas se crean para investigar un asunto de interés público, de la nación, de la sociedad o de la Asamblea Nacional. Estas Comisiones de Investigación, artículo 80, son las que la Asamblea Nacional establece y corresponde a la Junta Directiva determinar su integración para el proceso investigativo y les corresponde realizar el dictamen sobre el tema que se le haya determinado en aras del interés público, no pueden extenderse a otra materia. La competencia se extingue una vez vencido el plazo que se le haya determinado en el acuerdo de su creación, salvo que el Plenario decidiera ampliarlo a petición de la Comisión. Las Comisiones Permanentes son creadas por ley y con un ámbito de competencia determinada.

Las facultades de las Comisiones, según su ámbito de competencia, está determinado por la ley, sin embargo para que esas competencias puedan cumplirse se requiere de información, en unos casos de los funcionarios públicos, en otros tiene carácter técnico y en otros casos se demanda que esa información, que aún no se sabe por qué naturaleza está en manos de otros sectores y no de las autoridades o es la última en saber para poder hacer efectiva y productiva la competencia de las Comisiones y generar una legislación de calidad. En cuanto a esto la Ley Orgánica ha en el artículo 51 las facultades de las Comisiones en el ámbito de su competencia que entre otros aspectos puede realizar lo siguiente: 1.- Dictaminar los Proyectos de Ley, Decretos, Resoluciones y Declaraciones sometidos a su conocimiento; 2.- Solicitar a los funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados, toda la información y documentación que precisaren, así

como solicitar su presencia, para que expongan sobre asuntos relacionados con el desempeño de sus funciones; 3.- Solicitar información y documentación y aún la presencia de personas naturales y jurídicas a fin de obtener mayor ilustración para una mejor decisión en el asunto de que se trata; 4.- Visitar los lugares e instalaciones que estimen necesarios para ilustrar su criterio; 5.- Desarrollar consultas de conformidad con la Ley N° 475, Ley de Participación Ciudadana y demás leyes; y 6.- Incorporar el enfoque de género y el enfoque étnico e interculturalidad durante el proceso de formación de la Ley.²⁷⁸

En el mismo contexto del principio de la información, artículo 42, se dispone que la Asamblea Nacional podrá, en los casos de discusión y aprobación de las Iniciativas de Ley o para el estudio de aspectos relacionados a las mismas Iniciativas u otras, requerir la asistencia de los funcionarios y empleados públicos; esta solicitud la podrá requerir cualquiera de los Diputados o Diputadas miembros de la Comisión podrán presentar la solicitud para la asistencia del funcionario por medio del Secretario Legislativo de la Comisión, aspecto que debe contener un cuestionario de los aspectos a tratar, esta solicitud de requerimiento se debe de poner en conocimiento del Presidente de la Comisión de inmediato o el día hábil siguiente para que este apruebe la solicitud y el cuestionario, y así proceder a los tramites correspondiente en la Secretaría de la Asamblea Nacional y el envío de la citación al funcionario requerido; la cita para el funcionario debe ser presentada a este al menos con tres días de anticipación a la fecha de su comparecencia. Para el caso de los funcionarios de los Poderes del Estado

²⁷⁸Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

elegidos directa o indirectamente, en aras al correcto desempeño de sus funciones, civiles o militares, están obligados a dar la colaboración necesaria a las Comisiones de la Asamblea Nacional y asistir sin mayor trámite a los llamados para ilustrar y explicar sobre los asuntos solicitados por las Comisiones. En el caso de los particulares, artículo 53, las Comisiones de la Asamblea Nacional, a criterio y solicitud de uno de sus miembros y aprobado por la Comisión, podrá requerir la presencia de cualquier persona, nacional o extranjera que resida en el país, o bien del representante legal de cualquier persona jurídica, o miembros de su Junta Directiva, para que según el caso y bajo juramento, de forma oral o por escrito, preste declaración o rinda informe sobre los asuntos de interés de la Comisión.²⁷⁹

El desempeño de las investigaciones de las Comisiones en Instituciones del Estado, artículo 56, por su naturaleza siempre requieren de información, es a partir de esa información que se puede conocer e investigar el funcionamiento de las Instituciones del Estado, según ámbito de competencia, con la información recabada se pueden formular y presentar las recomendaciones del caso para ser presentadas por medio del informe al Plenario de la Asamblea Nacional, y así proceder según la norma constitucional, todo proceso de investigación desarrollado por cualquier Comisión de la Asamblea Nacional requerirá de información, al menos la básica. Durante este proceso de investigación, artículo 57, pueden citarse por medio de Secretaria a los Ministros y Viceministros de Estado, Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales en los casos que por su importancia o el

²⁷⁹Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

mismo interés nacional se requieran de las exposiciones de estos para esclarecer aquellos asuntos necesarios y que de una u otra forma inciden en el funcionamiento de los servicios de su dependencia o cuando sea para aclarar dudas u observaciones que tengan y realicen los Diputados o Diputadas y deban ser aclaradas durante la investigación. Corresponde a la Primera Secretaría de la Junta Directiva tramitar obligatoriamente en las sub siguientes cuarenta y ocho horas siguientes de su presentación, caso contrario, estas invitaciones serán tramitadas por medio de cualquiera de las Secretarías de la Junta Directiva.²⁸⁰

En cuanto a la citación a funcionarios de la Administración del Estado, artículo 58, las Comisiones podrán citar, siempre a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional, a los funcionarios de los servicios de la Administración del Estado, de las personas jurídicas creadas por ley o empresas en donde el Estado tenga representación o aportes de capital, para que concurran a las reuniones de la Comisión para el suministro de la información que resulte necesaria. Los miembros de la Comisión, con el voto favorable de la mayoría podrán citar a particulares para que declaren sobre hechos puntuales y proporcionen los antecedentes que tengan relacionados con estos. Corresponde a la Secretaría de la Junta Directiva tramitar con carácter de obligatoriedad, de no tramitarse las mismas en las cuarenta y ocho horas desde su presentación, las invitaciones se tramitan a través de cualquiera de las Secretarías de la Junta Directiva. En el caso de las personas citadas, artículo 59, su comparecencia a las reuniones de las Comisiones pueden ser con la

²⁸⁰Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

asistencia de un asesor, quien no tiene derecho al uso de la palabra en sustitución de la persona citada, ni puede aclarar aspecto alguno del citado, el asesor únicamente puede proporcionarle al compareciente la información, sea oral o escrita, para que el citado pueda responder a las interrogantes o inquietudes formuladas, salvo que la Comisión acuerde en permitir otro tipo de participación al asesor.

La fuente informativa debe ser protegida, artículo 60, corresponde a los Diputados y Diputadas preservar la identidad de la fuente informativa donde se originó la información durante el ejercicio de sus funciones, no pueden ser llamados a declarar o rendir testimonio sobre hechos denunciados como actos irregulares del Gobierno. Si de la información suministrada resultase la comisión de un ilícito, se debe poner en conocimiento al Ministerio Público de los hechos relacionados. En estos casos la Comisión puede determinar mediante solicitud presentada al Fiscal General de la República, la aplicación del Principio de Oportunidad en beneficio del informante según lo dispuesto en el Código Procesal Penal.²⁸¹

La Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, se encuentra recientemente que los legisladores pueden tener un equipo o grupo de profesionales que les proporcionen asesoría técnico – jurídico y otros colaboradores técnicos o de informadores que les asistan, sin embargo no se equipara ni puede competir con la “*estructura burocrática*”, plena de

²⁸¹Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

“especialistas” y una infinita cantidad de información al servicio del Poder Ejecutivo, lo racional sería que esa información fuese compartida con el Poder Legislativo para poder sustentar cada norma o cuerpo normativo que se apruebe. En este sentido la referida ley en su CAPÍTULO X, De los Órganos de Apoyo y Sustantivos de la Asamblea Nacional se establece en el artículo 85 los Órganos de apoyo de la Asamblea Nacional. Define la Secretaría Ejecutiva, con su propia estructura, que se equipara a una oficialía mayor, como el órgano de apoyo principal de la Asamblea Nacional, le corresponde la responsabilidad de la gestión institucional; el funcionamiento armónico de las diferentes áreas, con el fin de cumplir con los objetivos de y políticas institucionales contenidos en el Plan Estratégico Institucional, Secretaria que está a cargo de una Secretaria o Secretario Ejecutivo nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Presidente o la Presidenta de la Asamblea Nacional. También define como Órganos Sustantivos de la Asamblea Nacional, artículo 86, a las siguientes Direcciones Generales:

Dirección General de Asuntos Legislativos, órgano encargado de prestar la asesoría legislativa, jurídica y de cualquier otra índole a los diferentes órganos de la Asamblea Nacional, es decir Plenario, Junta Directiva, Presidencia, Secretaría, Comisiones y Diputados que lo requieran. El Director o Directora General de Asuntos Legislativos puede ser removido por decisión de la Junta Directiva a propuesta del Presidente de la Asamblea Nacional y quien le suceda será nombrado de igual forma.

Dirección General de Análisis y Seguimiento Presupuestario y Económico, se define como el órgano sustantivo que se encarga de elaborar el análisis, seguimiento y evaluación al Presupuesto General de la República y la

economía nacional, para esto debe de procesar las estadísticas, elaboración de informes, diagnósticos y recomendaciones técnicas referentes a Iniciativas de Ley para que los Diputados y Diputadas puedan tomar decisiones y/o representar a la Asamblea Nacional ante el Comité Técnico de Inversiones y Comité Técnico de Deuda. Esta Dirección General se subordina jerárquicamente al Presidencia de la Asamblea Nacional y técnica y operativamente la Presidencia de la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto.

La Dirección General del Digesto Jurídico Nicaragüense, tiene por responsabilidad la elaboración de la propuesta del Digesto Jurídico Nicaragüense, para lo que debe de recopilar, compilar, ordenar, analizar, consolidar, depurar, sistematizar y actualizar el ordenamiento jurídico de la Nación, el propósito es de que país disponga de los registros de las normas jurídicas vigentes, normas jurídicas sin vigencia o archivo histórico, los instrumentos internacionales ratificados y aprobados por el Estado de Nicaragua y poder establecer con certeza cuál es el marco jurídico vigente en la nación. Se rige por la ley de la materia.

La Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias, se define como un órgano sustantivo cuya responsabilidad es promover y dar seguimiento a las relaciones bilaterales y multilaterales de la Asamblea Nacional con los pares de la Asamblea Nacional y los foros parlamentarios, además da la asesoría a la Junta Directiva, Diputados y Diputadas en su labor de cabildeo y negociación con otros parlamentos y cuya finalidad es contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la diplomacia parlamentaria.

Jerárquicamente se subordina a la Presidencia de la Asamblea Nacional y su gestión la coordina técnicamente la Comisión de Asuntos Exteriores.

Asignación de Asesores y Asistentes Legislativos, artículo 87, la Dirección General de Asuntos Legislativos asigna a las Comisiones, uno o más Asesores y Asistentes legislativos, según sea la necesidad y en atención a la consideración de la capacidad y especialización temática. Se establecen las funciones de Secretaría de la Comisión las que las desempeña el personal designado por la Dirección General de Asuntos Legislativos, quienes conforman la Secretaría Legislativa de la Comisión. El Asesor y el Asistente tienen carácter institucional de la Comisión, desempeñan sus funciones de tiempo completo; el Asesor Legislativo o Asesora Legislativa ejercerá las funciones de Secretaría Legislativa de la Comisión y cuando existan más de un Asesor o Asistente Legislativo, la Dirección General de Asuntos Legislativos designa una coordinadora o coordinador que hace las funciones de Secretaria o Secretario Legislativo de la Comisión. Las funciones de estos se desempeñan en una Comisión determinada, sin perjuicio de que preste el asesoramiento a cualquiera otra cuando lo disponga la Dirección General de Asuntos Legislativos, se consideran las necesidades del funcionamiento de la Asamblea Nacional. Ejercen sus funciones bajo las instrucciones del Presidente de la Comisión respectiva.²⁸²

Las funciones de los Asesores Legislativos, artículo 88, se determinan así:

1.- Asesorar al Presidente y los miembros de la Comisión, referente a los

²⁸²Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013.

asuntos que competen a la misma y sobre procedimientos parlamentarios a desarrollar por la Comisión o Subcomisión de trabajo en el ejercicio de sus funciones; 2.- Evacuar las consultas a los Diputados y Diputadas de los temas encomendados a la Comisión; 3.- Tramitar en Secretaría de la Asamblea Nacional, en atención de las instrucciones del Presidente de la Comisión, las convocatorias, citaciones e invitaciones a funcionarios de los Poderes del Estado y entes autónomos y descentralizados; 4.- Redactar actas, informes y dictámenes acordados por la Comisión y firmarlas junto con el Presidente de la Comisión; 5.- Asistir a las sesiones plenarias cuando se traten asuntos referidos al ámbito de competencia de la Comisión para evacuar las consultas a que diere lugar el debate. De los puntos programados y sometidos a debate, le corresponde a la Dirección General de Asuntos Legislativos notificar a los Secretarios Legislativos; y 6.- Fedatario público de lo debatido y acordado en Comisión.

d) Igualdad

En términos del Derecho Parlamentario la igualdad se manifiesta de la forma siguiente: 1.- Igual valor del voto de los parlamentarios durante la votación; 2.- Decisiones o resoluciones aprobadas mayoritariamente; 3.- Oportunidad y opción a ser miembro de los Órganos del Poder Legislativo, Junta Directiva, Comisiones, Grupos Parlamentarios, otros creados por el Poder Legislativo, ordinarios o especiales; 4.- Asignación de recursos de forma igualitaria, igualdad de deberes, obligaciones, responsabilidades y beneficios; y 5.- Ser llamados a participar en el debate y poder participar en estos y el trabajo legislativo en igualdad de condiciones y oportunidades.²⁸³

²⁸³*Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010. Artículo 48 Cn., refiere a la igualdad de los nicaragienses en el goce de los derechos políticos; el ejercicio de estos y el cumplimiento de los deberes y responsabilidades. También refiere a la obligación del Estado para

4.2.2) Principios adjetivos incorporados a la Constitución

a) Resoluciones de la Asamblea Nacional

El Título VIII, De la Organización del Estado, Capítulo II, Poder Legislativo, Artículo 138, numerales 18 y 30 Cn. se establece que la Asamblea Nacional puede: 18) Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación; y 30) Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta días hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.²⁸⁴

b) Quórum

La Constitución Política de la República en el Título VIII, De la Organización del Estado, Capítulo II, Poder Legislativo, en el Artículo 138 numerales 7, 8, 9 Cn. establece un común denominador para el quórum requerido para la elección de los funcionarios públicos cuya responsabilidad

erradicar aquellos obstáculos que impidan o limiten la igualdad entre nicaragüenses, así como la participación en la vida política, económica y social del país.

²⁸⁴ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 138 numerales 18 y 30 Cn. Se refiere a la igualdad de los nicaragüenses en el goce de los derechos políticos; el ejercicio de estos y el cumplimiento de los deberes y responsabilidades. También refiere a la obligación del Estado para erradicar aquellos obstáculos que impidan o limiten la igualdad entre nicaragüenses, así como la participación en la vida política, económica y social del país.

se le otorga a la Asamblea Nacional como facultad la elección de un sin número de funcionarios públicos de los otros Poderes del Estado, organismos de creación constitucional y otros creados por ley expresa, en este sentido se dispone que para la elección de cada Magistrado de los Poderes del Estado, propietarios y suplentes, conjuces y contralores, y de otros organismos por medio de ley expresa se requiere del voto favorable de por lo menos el 60 % de los Diputados de la Asamblea Nacional. Referente al quórum requerido en el proceso de formación de la ley se establece en el Artículo 141 Cn. que para las sesiones de la Asamblea Nacional este se constituye con la mitad más uno – 47, del total de los Diputados que la integran y que los Proyectos de Ley, Decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones requerirán, para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría. En el caso de la reforma a la Ley de Municipio se entiende que el quórum para su aprobación y reforma se requiere de la mayoría absoluta, artículo 177 Cn.; en cuanto a la reformas Constitucionales, parcial, se requiere del voto favorable del 60 % de los Diputados, en el caso de las Iniciativa de Reformas totales la aprobación requerirá los 2/3 tercios del total de Diputados.²⁸⁵

La Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo con sus reformas incorporadas, artículo 4 Definiciones, define como quórum el número mínimo de diputados y diputadas presentes que se requiere, para que la Asamblea

²⁸⁵ Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 138 numerales 7, 8 y 9 Cn. Refiere a la igualdad de los nicaragüenses en el goce de los derechos políticos; el ejercicio de estos y el cumplimiento de los deberes y responsabilidades. También refiere a la obligación del Estado para erradicar aquellos obstáculos que impidan o limiten la igualdad entre nicaragüenses, así como la participación en la vida política, económica y social del país; lo relativo al quórum se contempla en los artículos 141, 177 y 194 Cn.

Nacional pueda instalarse, deliberar válidamente y, en su caso, aprobar leyes, decretos, resoluciones y declaraciones.²⁸⁶

c) Debate

Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua*, con sus reformas incorporadas, en el CAPÍTULO IV, Del debate, mociones y Votación, regula lo relacionado al debate, artículo 108, el que expresa que el debate debe ser abierto por el Presidente de la Asamblea Nacional, sometiendo a discusión cada uno de los puntos del Orden del Día. Para los casos relacionados a los Informe de la Consulta de un proyecto de Ley, después de la lectura del dictamen, será sometido a discusión en lo general. Cuando el criterio del Plenario, durante el debate en lo general, valora que el Informe de la Consulta es insuficiente, el Dictamen puede ser devuelto a Comisión para su revisión y/o ser mejorado en el plazo que se le haya establecido por el mismo Plenario, pudiéndose establecer temas específicos a consultar o mejorar por la Comisión.

A efectos del desarrollo del debate los legisladores podrán hacer uso de la palabra, sobre un mismo aspecto o tema contenido en el dictamen, hasta dos veces; una primera vez hasta cinco minutos y la segunda ocasión hasta por tres minutos. Corresponde al Presidente, a su criterio, modificar o no la duración de las intervenciones y otorgar la palabra por el orden o alusión personal. En casos de debates sobre proyectos de leyes, decretos y resoluciones de especial importancia, tales como iniciativas de ley de reforma total a la Constitución

²⁸⁶Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 *Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua* presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013, artículos 4 y 39.

Política; Reforma Parcial a la Constitución Política; Reformas a leyes constitucionales; Códigos de la República; Ley Anual de Presupuesto General de la República y sus reformas; elección de funcionarios públicos por la Asamblea Nacional; y elección de miembros de Junta Directiva de la Asamblea Nacional, las intervenciones verbales de Diputados y Diputadas podrán extenderse hasta ocho minutos, de ser necesario.

El Presidente podrá cerrar la lista de oradores y lo anunciará al Plenario, en los casos en que lo considere necesario, indicando al último orador en lista; pudiendo declarar cerrado el debate, aun cuando existan oradores inscritos, para lo que el Presidente cerrará el debate y procederá a la votación. Cuando considerase el asunto suficientemente debatido podrá suspender el debate y someterlo a votación. Durante el debate, Diputadas y Diputados, tienen derecho a presentar mociones relacionadas con el tema en discusión, las cuales deben de ser leídas previamente por el proponente y entregada por escrito y la firma de este o las firmas correspondientes a la Secretaría que en ese momento actúa, esta deberá de ponerle la hora de recibida y la numerará; cuando sean mociones referidas a un mismo tema se someterán a discusión en el orden en que fueron presentadas por los mocionistas. El tiempo o duración de la intervención del o la proponente para la lectura de la moción durante el debate no tiene límite es extensible hasta que concluya la lectura de la moción. Las mociones pueden ser retiradas por los proponentes, sin embargo pueden ser o no asumidas por otros Diputado o Diputada.²⁸⁷

²⁸⁷Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013, artículo108.

Los Previos se desarrollan únicamente al inicio de cada Sesión Ordinaria, tal y como lo hubiere establecido la Orden del Día, en estos casos la Junta Directiva podrá permitir intervenciones sobre aquellos puntos no previstos en ésta, se establece un límite general de hasta un máximo de treinta minutos, sin embargo el tiempo para cada intervención será de hasta siete minutos.²⁸⁸

d) Orden

En la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, con sus reformas incorporadas, en el CAPÍTULO IV, Del debate, mociones y Votación, se establece la facultad de llamar al orden Artículo 107, y para tal efecto se determina que le corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional, por iniciativa propia o a petición de cualquier de los legisladores llamar al orden o suspender el uso de la palabra al Diputado o Diputada que se apartase del asunto o cuestión en debate, o concluya el tiempo concedido, o cuando se utilice un lenguaje injurioso o falte al respeto a la Asamblea Nacional y sus miembros, la Junta Directiva, miembros de los otros Poderes del Estado o a los invitados especiales, en estos casos se auxiliara el Presidente de un timbre con que realizara los llamados al orden o verbalmente si fuera necesario. En lo que refiere al orden administrativo el Presidente de la Asamblea Nacional delega en la Secretaria Ejecutiva, órgano principal de apoyo y encargada de la gestión institucional y la coordinación del funcionamiento del resto de áreas con el propósito de cumplir con los objetivos, y políticas institucionales establecidas en el Plan Estratégico Institucional, esta se subordina directamente al Presidente de la Asamblea Nacional.²⁸⁹

²⁸⁸ Ídem cita anterior, artículo 106.

²⁸⁹ Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total

e) **Votación y mayorías**

En cuanto a la votación establecida por la Constitución Política de la República en el Título VIII, De la Organización del Estado, Capítulo II, Poder Legislativo, en el Artículo 138 numerales 7), 8) y 9) Cn. dispone que la elección de manera específica que para la elección de los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y los Conjuenes; Magistrados del Consejo Supremo Electoral; Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras; Fiscal General de la República y al Fiscal General Adjunto de la República; los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural, debe de procederse en todos estos casos con una votación favorable mínimo del 60 % del total de los Diputados de la Asamblea Nacional. En cuanto a la votación para la ratificación de los principales funcionarios públicos del Poder Ejecutivo se requiere del voto favorable del 60 % del total de Diputados, en este caso se incluye a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y, Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales.²⁹⁰

La votación durante el proceso de formación de la ley se debe de prestar observancia a lo dispuesto en el 141 Cn. el dispone que el quórum para las sesiones de la Asamblea Nacional se constituye con la mitad más uno del total de los Diputados que la integran; disposición que se aplica a todos los

del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013, artículos 85 y 107.

²⁹⁰ *Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987*, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 138 numerales 7, 8, 9 y 30 Cn.

Proyectos de Ley, Decretos, resoluciones, acuerdos y declaraciones que para su aprobación requerirán del voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes; se exceptúan de esta regla general aquellos casos en que la Constitución Política exija otro tipo de mayoría.²⁹¹

Con referencia a la votación para aprobación y/o reforma de la Ley de Municipios, el Artículo 177 Cn. párrafo tercero dispone que se requiere de una votación favorable de la mayoría absoluta de Diputados. En cuanto a la reforma parcial a la Constitución Política se requerirá del voto favorable del 60 % de los Diputados y para el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total se requerirá de dos tercios del total de Diputados. Las reformas a las leyes constitucionales se realizan según el procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución, salvo el requisito de las dos legislaturas.²⁹²

La Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, con sus reformas incorporadas, en el CAPÍTULO IV, Del Debate, Mociones y Votación, establece la votación y aprobación en lo general de un dictamen favorable, una vez aprobado en lo general se debe de proceder a su discusión en lo particular, discutiendo y votando artículo por artículo, previa lectura del dictamen. Habiendo sido rechazado el dictamen de mayoría se procede a la discusión del dictamen de minoría, en caso que hubiera, si ambos fueran rechazados, la Iniciativa de Ley se tendrá por rechazada y se archivara; de igual forma en los casos de los dictámenes desfavorable la aprobación se realiza en una sola votación. Cuando las Iniciativas de Ley son extensas podrá el Plenario resolver si el debate y aprobación se efectúe por capítulo,

²⁹¹ Ídem cita anterior, Artículo 141 Cn.

²⁹² Ídem cita anterior, Artículos 177, 194 y 195 Cn.

estableciéndose el debate en los casos de los artículos en que se presenten mociones.

El sistema de votación es pública, excepto aquellos casos en que a criterio de la Junta Directiva se estableciera otra modalidad, el voto es considerado un derecho y un deber. Durante el proceso de votación se procede de la forma siguiente: a) Los que votan a favor - verde; b) Los que votan en contra - rojo; y c) Los que se abstienen - amarillo. Cuando cualquiera de los legisladores no haga uso de su derecho al voto y este se encuentre presente o esté inscrito en el sistema electrónico de votaciones se le considera voto a favor del dictamen en discusión y se le suma al total de votos de quienes hayan votado favorablemente. En los casos en que el articulado del dictamen o parte dispositiva no sea leído en el Plenario, le corresponde a la Junta Directiva ordenarla copia del proyecto en el registro de Diario de Debates.

Cuando se trata de la aprobación de Iniciativas de Ley cuyo Dictamen tiene pleno consenso entre los Jefes de Bancada que representen la mitad más uno de los Diputados que integran la Asamblea Nacional, estos pueden solicitar a la Junta Directiva que los proyectos dictaminados por unanimidad de los miembros de una Comisión Permanente, una vez aprobado en lo general, se puedan someter al debate para su aprobación en lo particular sea por capítulo o por artículo, exceptuándose la lectura del articulado; esta solicitud debe ser sometida a la aprobación del Plenario y aprobada por mayoría absoluta de los diputados presentes; en este caso también le corresponde a la Junta Directiva ordenarla copia del proyecto en el registro de Diario de Debates. La Ley N° 606 y sus reformas incorporadas establece que las Jefaturas de Bancadas podrán solicitar votación secreta sobre cualquier

tema, hecho que debe ser sometido a consulta por la Presidencia de la Asamblea Nacional de manera inmediata al Plenario para que mediante votación de mayoría simple sea resuelto.²⁹³

Las mayorías según la Ley N° 606 y sus reformas incorporadas define los tipos de mayorías requeridos por ley y las constituye de la forma siguiente: 1.- *Mayoría Absoluta*: Es la expresión del voto en un mismo sentido de más de la mitad del total de Diputados y Diputadas que integran la Asamblea Nacional; 2.- *Mayoría Calificada*: Es el porcentaje especial de votos en un mismo sentido del total de Diputados y Diputadas que integran la Asamblea Nacional. Puede ser la mitad más uno, dos tercios o el sesenta por ciento del total de Diputados y Diputadas; 3.- *Mayoría Relativa*: Es la que consta del mayor número de votos en un mismo sentido entre más de dos mociones excluyentes, siempre que exista quórum de ley; y 4.- *Mayoría Simple*: Es el voto en un mismo sentido de más de la mitad de Diputados y Diputadas presentes en una sesión, siempre que exista quórum de ley. En cuanto al quórum de la Junta directiva se dispone este se integra con cuatro directivos del total de sus miembros y sus resoluciones y acuerdos se toman por mayoría del total de los presentes y se le consigna al presidente el derecho de ejercer voto doble en caso de empate; para el caso del quórum en las Comisiones se toma como referencia la mitad más uno del total de sus miembros.²⁹⁴

²⁹³ Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013, artículos 83, 111 y 112.

²⁹⁴ Ley N° 606, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006 y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013, artículos 4.

4.3 Procedimientos Legislativos

a) Ordinario

Constitucionalmente se ha dispuesto un procedimiento específico común a las Iniciativas de Ley, salvo la reforma constitucional, total o parcial, y para las Leyes Constitucionales, para desarrollo del proceso de formación de la ley, con carácter ordinario, sujeto al trámite del proceso de formación de la ley en los términos y condiciones establecido en los artículos 141 al 143 Cn. y que luego es desarrollado por la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, con sus reformas incorporadas, procedimiento que está incorporado en el Título III, De la Formación de la Ley, artículos 91 al 118 inclusive, sin embargo, este aspecto se amplía en el Título IV, Casos Especiales lo que podría entenderse como un grupo de variables para casos específicos.

b) Especiales

Los denominados Casos Especiales, comprendidos en el Título IV de la Ley N° 606, se refieren a casos específicos, siendo estos los siguientes: 1.- Reforma de la Constitución Política y de las Leyes Constitucionales; 2.- Estado de Emergencia; 3.- Aprobación de Instrumentos Internacionales; 4.- Interpretación Auténtica de la Ley; 5.- Elección y Renuncia de Funcionarios; 6.- Ratificación de Funcionarios Nombrados por el Presidente de la República; 7.- De la manera de proceder ante la solicitudes de declaración de privación de inmunidad de funcionarios públicos; 8.- Procedimiento para Solicitar Informes, Comparecencia e Interpelaciones de Funcionarios Públicos; 9.- Procedimiento de Aprobación y Cancelación de Personalidades Jurídicas de Asociaciones Civiles; 10.- De la Declaración de Elevación a ciudad de las poblaciones; 11.- Del plebiscito y del referendo; 12.- Procedimiento para

Aprobar el Presupuesto General de la República y sus modificaciones; y 13.- De las Iniciativas y peticiones ciudadanas.

c) Extraordinarios o de Urgencia

En este caso se refiere al carácter de urgencia establecido en el Artículo 141, párrafo quinto Cn., en él se facultad al Presidente de la República para poder presentar Iniciativas de Ley con tal carácter - urgencia- para que sean sometidas de forma inmediata a discusión del Plenario, hecho que queda sujeto a una condición suspensiva resolutive que consiste en la entrega a los Diputados del texto de la Iniciativa de Ley con 48 horas de anticipación.²⁹⁵

Por otro lado se encuentra que en lo relativo al *trámite de urgencia establecido en el artículo 141, párrafo quinto Cn.* la Ley N° 606 y sus reformas incorporadas, Artículo 82, numeral5), se faculta a las Jefaturas de Bancadas cuya representación sea al menos de una tercera parte de los Diputados, previo a la discusión en el Plenario, que la Asamblea Nacional acuerde el retiro de la calificación de urgencia a una iniciativa y de ser aprobado por el Plenario se pasa a la Comisión respectiva, ahora bien en el caso de que sea rechazada la solicitud esta no se podrá presentar nuevamente. Al respecto la referida ley en su artículo 84 establece que la Junta Directiva, previo consentimiento de los Jefes de Bancada cuya representación sea de al menos el 60 % del total de los Diputados, podrá dispensar el cumplimiento del requisito relativo a la entrega a los Diputados con cuarenta y ocho horas de antelación, sin embargo esto debe de ser sometido al conocimiento del Plenario. Dato que resulta llamativo pues hay que destacar aquí dos

²⁹⁵ Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, publicada con sus Reformas en texto refundido en La Gaceta, Diario Oficial N° 176 del 16 de Septiembre del 2010, Artículo 141Cn.

elementos; *Primero*: la norma constitucional únicamente faculta al Presidente de la República para la presentación de la Iniciativa de Ley con trámite de urgencia y no a la Jefatura de Bancadas; y *Segundo*: en ningún caso se refiere a poder suprimir el carácter de urgencia para ser remitida a Comisión.

En el desarrollo de los procedimientos para cada uno de los casos antes relacionados se encuentra la presencia de una mayoría de los principios parlamentarios, sustantivos y adjetivos, sin embargo al suprimir la entrega de la Iniciativa de Ley con 48 horas de anticipación a los Diputados se violenta el principio de información de los legisladores, esto en cierta manera podría establecer una contradicción durante el proceso de formación de la ley en lo que hace a procedimiento.

Conclusiones

1. El Derecho Parlamentario es una disciplina que con el transcurso del tiempo ha despertado interés no solo a quienes dirigen su esfuerzo hacia la elaboración de la norma jurídica o la investigación sino que también a la sociedad en general. Históricamente se le ha dado un interés por los operadores del poder político para contraponer al Poder Ejecutivo el Poder Legislativo y poder desarrollar una de las funciones naturales e históricas del parlamento. Doctrinariamente se ha venido realizando recientemente un esfuerzo por el estudio del derecho parlamentario como rama del derecho y como ciencia, algunos lo realizan desde la lógica del derecho constitucional, del cual se deriva, tiene su propia materia y método, se le identifica como normas parlamentarias constitucionales, sin embargo este tiene su autonomía, características y fuentes; sirviéndole el derecho constitucional de matriz para la derivación del derecho parlamentario y lo llegan a confundir con las técnicas legislativas. En otros casos se estudia como simples normas internas del Parlamento y no lo abordan como rama del derecho y/o como especialidad, es decir lo estudian desde el ámbito del derecho público constitucional referenciándolo a lo administrativo, lo judicial y lo legislativo o parlamentario, de alguna forma se trata de negar su naturaleza y esencia;
2. El Estado de la República de Nicaragua en su periodo de vida institucional, 187 años, ha ido incorporando de manera circunstancial al ordenamiento jurídico nicaragüense los principios del Derecho Parlamentario, sustantivos y adjetivos, los cuales han sido ubicados y desarrollados de acuerdo a los diferentes intereses políticos de los

partidos políticos mayoritarios entre el periodo de la independencia hasta 1950 y sus reformas. En este periodo aparecen incorporados algunos principios en la Constitución Política, sustantivos y adjetivos, que posteriormente se desarrollaban en los Reglamentos Interior del Parlamento. Con la Constitución Política de 1974 se trató de hacer un intento por profundizar y desarrollar el derecho parlamentario nicaragüense, sin embargo esto no fue posible hacerlo debido a la lógica con que funcionaba el Poder Legislativo junto con el gobierno de esos años y los conflictos en que estuvo sumergido el país hasta Julio de 1979; posteriormente el Estatuto Fundamental de derechos y garantías solo se refiere a algunos, le corresponde a la Constitución Política de 1987 y sus reformas hacer un nuevo intento por desarrollar los principios del derecho parlamentario junto al Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, con sus respectivas reformas, que se logra un mayor grado de desarrollo y sistematización de estos, los cuales fueron retomados por la Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, y sus reformas contenidas en la Ley N° 824, publicada en La Gaceta, Diario Oficial N° 16 del 28 de Enero del 2013;

3. Advertir que la labor Parlamentaria en la actualidad esta revestida de grandes retos y desafíos que deben ser superados para su mejor eficacia, en tanto se puede observar que los principios del Derecho Parlamentario se han ido incorporando al ordenamiento jurídico con mayor precisión en los últimos 40 años de vida institucional del Estado de la República de Nicaragua, esto ha permitido en consecuencia un desarrollo del Poder Legislativo junto a una aparente madurez de la clase política;

4. El total de los Actos Parlamentarios, dentro o fuera del proceso legislativo, no alcanza aún su plenitud en el análisis doctrinal ni alcanza su pleno desarrollo en la legislación nicaragüense la que con el transcurso del tiempo han ido evolucionando hasta lograr un desarrollo relativo;

5. El desarrollo del Derecho Parlamentario, como ciencia y como rama del derecho, influye en el desarrollo o estancamiento de la clase política de un Estado y del Parlamento, en la medida que se asuman con mayor responsabilidad y se piense en el desarrollo de un Estado de forma integral relevando los viejos modelos de hacer política podríamos ir encontrando un nuevo modelo de Parlamento.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *La diputación permanente de las Cortes en historia constitucional española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985;
2. Aragón, Manuel, *Constitución y Control del Poder, Introducción a una Teoría Constitucional del Control*, Ediciones Ciudad Argentina, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Buenos Aires – Argentina;
3. ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, Porrúa, México, 1982;
4. AZÚA REYES, Sergio T., *Los principios generales del derecho*, Porrúa, México 1998;
5. BALMES, Jaime; *Ética*, Sopena, Buenos Aires, 1945;
6. BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín; *Teoría de la Democracia*, Jus, México, 1976;
7. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *La libertad y el derecho*, Facultad de Derecho, UNAM, tesis profesional, México, 1960,
8. Bátiz Vázquez, Bernardo,; *Teoría del Derecho Parlamentario*, OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1999, Impreso en México; Antonio Casso¹⁴², San Rafael, Delegación Cuauhtémoc C.P 06470, México, D.F, 1999;
9. BÁTIZ ZAVALA, Susana, *Normatividad de la función legislativa*, tesis profesional, UNAM, México, 1992;
10. BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), et al., *Diccionario universal de Términos Parlamentarios*, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, versión electrónica;
11. BOBBIO, NORBERTO, "Democracia", en *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Siglo XXI Editores, México, 1981;
12. BOBERO, Michel Angelo, *Democracia y representación*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1989;

13. Briones Torres, Ignacio, Flores Cuadra, Carlos y Bendaña Alberto, *El Poder Legislativo en Nicaragua – 1823 – 1998*; Editorial El Parlamento, 1998;
14. CABANELLAS DE LA CUEVAS, GUILLERMO; Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Buenos Aires, Editorial Heliasta, S.R.L, 21ª Ed. actualizada, corregida y aumentada 1994;
15. CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO; Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 8 Tomos;
16. CARPIZO, JORGE, *Estudios constitucionales*, 4ta ed., UNAM y Porrúa, México 1994;
17. CASTILLO MASIS, IGNACIO, RUIZ QUEZADA, RENÉ Y SOTO CUADRA, ORIEL; 2000, *Funcionalidad del Poder Legislativo en Nicaragua*; Edición MIFIC – GTZ, Managua - Septiembre del 2000;
18. CASTILLO MASIS, IGNACIO, RUIZ QUEZADA, RENÉ, SOTO CUADRA, ORIEL Y DELANEY, THOMÁS; *Manual de Derecho Parlamentario*, Proyecto de Asesoramiento Político – Económico al Ministerio de Economía y Desarrollo y al Ministerio de la Presidencia de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, Managua, Mayo de 1997;
19. COLLIARD, JEAN - CLAUDE, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981;
20. COTTA, MAURIZIO, "Representación Política", en *Diccionario de Política*, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982;
21. DE OTTO, IGNACIO; *Derecho Constitucional, Sistema de Fuente*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona – España;
22. DELAYE, Delos, et al., *Persona y sociedad*, Jus, México, 1947;
23. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975;
24. Diccionario de Sinónimos y Antónimos, Ediciones Larousse, Primera Edición, Decimo Primera Reimpresión, 1995, Litografía Maico, S.A, Paz Montes de Oca 47, México, D: F;

25. Diccionario de Sinónimos y Antónimos, GRUPO EDITORIAL OCEANO, EDICION 1991, Editorial CARVAJAL S.A, Impreso en Bogotá, Colombia;
26. Diccionario Enciclopédico de todos los conocimientos, PEQUEÑO LAROUSSE; Ramón GARCIA-PELAYO Y GROSS, EDICIONES LAROUSSE, 1972, Valentín Gómez 3530. Buenos Aires R 13;
27. DÓRING, HERBERT, "*Parlamento y Gobierno*", en *Revista Contribuciones*, núm. 1. Konrad Adenauer Stiftung, A. C., Buenos Aires, 1995;
28. DUTHOIT PALANQUE, et al., *La Libertad en Crisis*, Jus, México, 1947;
29. DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1988;
30. Embid Irujo, Antonio; *El Derecho a la Información del Parlamento y de los Parlamentarios. Nuevas Reflexiones a la luz de las Innovaciones del Ordenamiento Jurídico*; Zaragoza;
31. *Ensayos filosófico-jurídicos y políticos*, Jus, México, 1977;
32. Escobar Fornos, Iván, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Hispamer, Colección Textos Jurídicos;
33. Esgueva Gómez, Antonio, 1994; *Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua, T I y II*; Editorial El Parlamento;
34. *Estatuto General de la Asamblea Nacional*, Asamblea Nacional; Instituto de Investigaciones Legislativas y Asistencia Legislativa, IIAL; Hagamos Democracia;
35. Fernández-Carnicero González, Claro José; *Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico*, Revista de derecho Político, Núm. 9, Primavera 1981;
36. Ferrer-Vidal, Pablo De Búfala; *Derecho Parlamentario*; OXFORD, UNIVERSITY PRESS, Antonio Casso 142, San Rafael, Delegación Cuauhtémoc C.P 06470, México, D.F, 1999;
37. GALLEGOS ROCAFULL, José, *El Orden Social*, Jus, México, 1947;

38. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Una discusión sobre el concepto jurídico de la libertad*, Cía. General Editora, México, 1941;
39. GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universal Textos, Madrid, 1984;
40. Gómez Sánchez, Yolanda; *Sobre las Garantías Parlamentarias*; Revista de Derecho Político, núm. 23, 1986, pp. 67-110;
41. GONZALEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, Porrúa, México, 1972;
42. *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1940;
43. *Introducción al Estudio del Derecho*, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Jus, México, 1940;
44. *La Función Legislativa: Perspectiva para el Nuevo Siglo*, Asamblea Nacional de Nicaragua, Banco Interamericano de Desarrollo, Mayo de 1999;
45. LABURRU, José A. de, S.J., *El Poder de la Libertad de la Conducta del Hombre*, Editorial Mosca Hermanos, Montevideo, 1947;
46. LACAYO BERRIOS, Iván Francisco, *Derecho Parlamentario Nicaragüense*, 1ª ed., Managua, Nicaragua, jurídica, 2011;
47. LECLERCQ, Jacques, *El derecho y la Sociedad*, Herder, Barcelona, 1965;
48. *Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo*, ratificada constitucionalmente de conformidad al artículo 143 de la Constitución Política de la República en la continuación de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional en razón de haberse rechazado el Veto Total del Presidente de la República al proyecto de Ley N° 606 Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua presentado el 15 de diciembre del año dos mil seis. Publicada en El Nuevo Diario, en su edición del 29 de Diciembre del 2006; con sus reformas, publicada en La Gaceta, Diario Oficial número 16 el 28 de Enero del 2013;
49. M Padilla, Miguel, 1998; *Derecho Constitucional, Organización del Estado*, ABELEDO – PERROT, Buenos Aires, Argentina;

50. *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, Versión en Español, 1995, Centro para la Democracia en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, Estados Unidos de América;
51. MAUROIS, André, 1974; *Historia de Francia*, Surco, Barcelona;
52. MONTENEGRO, Walter, *Introducción a las Doctrinas Político- Económicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956;
53. Notas referente a los *Antecedentes del Derecho Parlamentario*;
54. *Nuevo Diccionario Jurídico*, Francisco Seix Editor, Barcelona, 1950;
55. Ortiz Orpinel, Héctor Rafael; *El Acto Parlamentario*;
56. PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 1952;
57. Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *Notas Actuales sobre el derecho Parlamentario en los Sistemas de Gobierno de Asamblea, Parlamentario, Presidencial, y el Semi presidencial o Semi parlamentario*;
58. Pérez-Serrano, Jáuregui, Nicolás; *Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, Núm. 9. Primavera 1981;
59. Pérez-Serrano, Jáuregui, Nicolás; *La Disciplina Parlamentaria, Notas para una aproximación a su concepto*;
60. *Perfil ideológico del Siglo XX en Italia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986;
61. *Política*, Porrúa, México, 1982;
62. Portero, José Antonio, *El Control Parlamentario del Gobierno*, Working Paper, nº 142, Barcelona 1998;
63. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, 1954; *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Jus, México;
64. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Ensayos Filosófico- Jurídicos y Políticos*, Jus, México, 1977.
65. QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, 1984, *Derecho Constitucional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, República de Argentina;

66. QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, et al., *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987;
67. RAMÍREZ ALTAMIRANO, MARINA, *Manual de Procedimientos Legislativos*; 1ª Edición, San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas S. A;
68. Recchina, Giogio; *Información Parlamentaria y Garantías Fundamentales*, Revista Estudios Políticos , (Nueva Época), Número 40, julio – Agosto 1984;
69. *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional*, Asamblea Nacional; Instituto de Investigaciones Legislativas y Asistencia Legislativa, IIAL; Hagamos Democracia;
70. Sánchez Navarro, Ángel J; *Control Parlamentario y Minorías*, Revista de Estudios Políticos, (Nueva Época), Núm. 88, abril – junio 1995;
71. SANTO TOMÁS DE AQUINO, *Suma Teológica*, trad. de Francisco Barbado Viejo O.P., Editorial BAC, Madrid, 1960, (1.83.3.4);
72. SANTOALLA LÓPEZ, FERNANDO, *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Nacional, Madrid, 1984;
73. SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la Democracia?*, Tribunal Federal Electoral-IFE, México, 1993;
74. SCHÜTT-WETSCHKY, Eberhard; 1995; "*¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?*", Revista Contribuciones, núm. 1/ Konrad Adenau Stiftung, A.C., Buenos Aires;
75. TENA RAMIREZ, FELIPE, 1994; *Derecho Constitucional*, Porrúa, México;
76. TORRES DEL MORAL, ANTONIO, "*Crisis del mandato representativo en el partido*", conferencia pronunciada en agosto de 1981, en la Universidad Menéndez Pelayo, publicada en *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 14, verano de 1982;
77. Torres Muro, Ignacio; *Los derechos de los Parlamentarios*, Revista de Derecho Político, núm. 44, 1998, págs. 257 – 281;
78. Constituciones Políticas de Nicaragua y sus Reformas:
 - 1.- 1808, Constitución de Bayona;

- 2.- 1812, Constitución de Cádiz;
- 3.- 1821, Acta de Independencia;
- 4.- 1824, Constitución de la República Federal de Centroamérica;
- 5.- 1826, Constitución del Estado de Nicaragua de 1826;
- 6.- 1838, Constitución Política del Estado Soberano 1838;
- 7.- 1842, Constitución Política de la Confederación Centroamericana;
- 8.- 1848, Proyecto de Constitución Política de 1848;
- 9.- 1854, Proyecto de Constitución Política de 1854,
- 10.- 1858, Constitución Política de la República de Nicaragua;
- 11.- 1893/12/10, Constitución Política de la República de Nicaragua, “La Libérrima”;
- 12.- 1898, Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica;
- 13.- 1905, Constitución Política de Nicaragua;
- 14.- 1911, Constitución Non Nata;
- 15.- 1912, Constitución Política de la República de Nicaragua;
- 16.- 1913, Constitución Non Nata;
- 17.- 1939, Constitución Política;
- 18.- 1948, Constitución Política de Nicaragua;
- 19.- 1950-11-06, Constitución Política de 1950, reformada así:
 - 1955/04/21, Ref. Parcial;
 - 1959/08/29, D/L 438, Ref. Parcial, Artículo 438 Cn.;
 - 1962/05/26, D/L 688, Ref. Parcial, Artículo 688;
 - 1962/08/30, Fe de Errata de la Reforma de 1962;
 - 1964/05/22, D/L 935, Ref. a La Cn.;
 - 1966/05/07, D/L 1190, Ref. a la Cn.;
 - 1966/06/03, D/L 1180, Ref. a la Cn.;
 - 1971/05/29, D/L 1818, Ref. Parciales a la Cn. de la República;
 - 1971/09/03, D/L 1914, Ref. Total a la Cn. de la República y demás Leyes Constitucionales.

20.- 1974/04/24, Constitución Política, reformada:

- 1978/07/18, Decreto N° 708, Reformase Parcialmente la Cn. de la República;

21.- 1979, Estatuto Fundamental;

22.- 1990/03/06, Ley N° 77, Ley de Ref. al Estatuto Gral.- AN,;

23.- 1987-01-09, Constitución Política, Reformada así:

- 1990/03/06, Ref. Cn. para las elecciones del 25/02/1990;
- 1994/09/06, Ley N° 173, Ley de Ref. parcial a la Cn.;
- 1995/07/04, Ley N° 192, Ley de Ref. parcial a la Cn.;
- 1995/07/05, Ley N° 199, Ley Marco;
- 2000/01/19, Ley N° 330, Ley de Ref. parcial a la Cn.;
- 2004/07/07, Ley N° 490, Ley de Ref. parcial al Arto. 138, numeral 12, Cn.;
- 2005/02/18, Ley N° 520, Ley de Ref. a la Cn.
- 2005/02/18, Ley N° 521, Ley de Ref. parcial al Arto. 140 de la Cn.;
- 2005/03/30, D/E 20/2005 – Sentencia CCJ;
- 2005/04/08, Ley N° 527, Ley de Ref. parcial a la Cn.;
- 2005/06/24, D/E 43/2005, Decreto de Ejecución y cumplimiento de la Sentencia dictada por la CCJ;
- 2007/01/19, Ley N° 610, Ley de Ref. a la Ley 528, Ley Marco para Estabilidad y Gobernabilidad del País; y
- Constitución Política de la República, con sus reformas incorporadas, publicada en La Gaceta, Diario Oficial número del 16 de Septiembre del 2010.