



PROCESOS PARLAMENTARIOS

Khemvirg Puento Martínez¹

El proceso parlamentario es un conjunto de actos, trámites y prácticas realizadas al interior de una legislatura para la resolución final de un asunto por parte del pleno o de alguno de sus órganos internos, previo conocimiento, examen, debate y votación de sus contenidos por parte de sus integrantes en el ejercicio de sus funciones constitucionales. En una democracia, los procesos parlamentarios incluyen varias etapas y procedimientos específicos para su presentación, análisis y discusión, y se caracterizan por la amplia participación de mayorías y minorías parlamentarias, así como de personas y sectores de la sociedad interesadas en los resolutivos y sus consecuencias. Se debe diferenciar entre “proceso” y “procedimiento” pues el primero suele ser más amplio y general, que no se agota en las etapas técnicas y no siempre está regulado; mientras que el segundo es primordialmente de carácter técnico y detalladamente normado a través de los reglamentos de las legislaturas y mediante la práctica y la tradición como fuentes de derecho parlamentario.

Tipos de procesos parlamentarios

Las legislaturas cumplen múltiples funciones y en el ejercicio de ellas se celebran actos y prácticas en forma de múltiples procesos parlamentarios. Las legislaturas y los parlamentos cuentan con obligaciones y potestades que concluyen con la aprobación en sede parlamentaria de resoluciones en forma de decretos y acuerdos. Como parte de las actividades ordinarias de una legislatura se suele actuar en distintas funciones como las de legislación, control parlamentario, fiscalización, presupuestación, actividad jurisdiccional, diplomacia parlamentaria y de representación.

Las funciones se ejercen a través de procesos parlamentarios y éstos incluyen una serie de procedimientos técnicos específicos. Por ejemplo, no debe confundirse “proceso parlamentario” con “procedimiento legislativo”. Éste último tiene como fin la creación o modificación de normas legales, y forma parte de la potestad de una sola de las funciones de un parlamento: legislar. El procedimiento legislativo es una serie ordenada de actos que realiza la legislatura para reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar, aprobar o expedir una ley o decreto (Garita, et al, 2022). El procedimiento de creación de leyes inicia formalmente con la presentación de una iniciativa y concluye con su aprobación o rechazo. No obstante, suele estar precedido

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM



por actos de carácter social o político mediante los cuales las personas legisladoras recogen las demandas de la sociedad o grupos de interés; y no concluye con la aprobación del Pleno ya que a ésta siguen la sanción (y publicación) ejecutiva, la aplicación de la norma y el escrutinio postlegislativo. Además, los actos que comprenden estas fases pueden dar pie a un reinicio del mismo procedimiento. Las etapas básicas del procedimiento legislativo son: 1) presentación de iniciativa; 2) elaboración de dictamen; 3) discusión plenaria; 4) aprobación de los órganos competentes; 5) sanción y promulgación. En una democracia, el cumplimiento de cada una de las etapas del procedimiento es fundamental para garantizar su transparencia y la rendición de cuentas de los representantes populares.

En el caso de la función de control parlamentario, existen distintos instrumentos y cada uno de ellos tiene un procedimiento diferente. Las comparecencias de los funcionarios públicos, por ejemplo, son un mecanismo para obligar a que las autoridades rindan cuentas de sus acciones u omisiones ante los representantes populares. El proceso parlamentario para la realización de una comparecencia depende de lo que establezcan sus procedimientos reglamentarios y las prácticas institucionalizadas a lo largo del tiempo. Las comparecencias pueden ser en sesiones plenarias, que suelen ser más mediáticas, contenciosas e histriónicas o bien en comisiones donde puede haber más diálogo y profundidad en el análisis de los asuntos discutidos entre las personas legisladoras y las comparecientes. No obstante, el control parlamentario no es solo a través de comparecencias, también se ejerce a través de instrumentos como la aprobación de proposiciones con punto de acuerdo mediante el cual se solicita información o una postura de las autoridades sobre asuntos de interés legislativo; mediante la creación de comisiones de investigación sobre algún asunto que permita identificar responsabilidades de servidores públicos; mediante reuniones de trabajo con autoridades nacionales o locales; con la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno; así como con la discusión y en su caso aprobación del presupuesto nacional y el seguimiento al gasto público. El control parlamentario es también ejercido cuando se requiere del consentimiento del legislativo para que un funcionario sea designado o asuma alguna responsabilidad pública. En la mayoría de los países democráticos, los jueces constitucionales o algunos representantes diplomáticos, son nombrados o ratificados por el Congreso o alguna de sus cámaras. El procedimiento para su designación suele incluir la nominación, el examen de su expediente, la comparecencia ante algún comité legislativo y la designación por el pleno. La función de autorización del presupuesto y



fiscalización del gasto público son tareas de suma importancia a cargo del legislativo. A través de ella se definen las prioridades de los gobiernos y la viabilidad de los planes gubernamentales.

Otra función sustantiva es la jurisdiccional ya que cuando la ejerce el poder legislativo se puede dirimir una controversia jurídica como la declaración de procedencia en contra de servidores públicos que presuntamente hayan incurrido en delitos o bien la celebración de juicios políticos. Esta función debe llevarse a cabo con estricto apego a procedimientos parlamentarios específicos normados en los reglamentos y en la Constitución ya que suelen emitir resoluciones que son inatacables.

Procesos parlamentarios y democracia

Los parlamentos existen en todo tipo de régimen político, tanto en autocracias como en democracias. Por ello, su sola existencia no es un indicador de democracia ni de representatividad. No obstante, en los estados democráticos, los parlamentos sí deben expresar la voluntad de la pluralidad del pueblo a través de sus resoluciones, sean normas u otro tipo de decisiones y la calidad de sus procesos parlamentarios dotan de legitimidad al resultado del mismo. En una democracia consolidada, las legislaturas cuentan con altos grados de institucionalización en al menos tres dimensiones para poder desarrollar los procesos parlamentarios de forma óptima: independencia y autonomía con respecto a otros poderes y actores; profesionalización e imparcialidad de su personal técnico; y universalidad de sus procedimientos. Éste último resulta fundamental ya que cualquier proceso parlamentario debe cumplir con las etapas y estándares de los procedimientos establecidos en su normatividad y en la práctica parlamentaria aceptada por sus integrantes, independientemente de la correlación de fuerzas entre los partidos o de la existencia de una mayoría legislativa.

En un estado constitucional democrático existe un principio básico de respeto a los estándares de publicidad, libertad de expresión y participación tanto de mayorías, minorías y actores externos, así como la correcta aplicación de las reglas internas, en sus resoluciones y en los cambios a las normas, principalmente aquellas relacionadas con el acceso y el ejercicio del poder. Cuando los procesos parlamentarios no respetan la voz y el voto de los representantes electos del pueblo, sin importar que pertenezcan a un partido mayoritario o minoritario, o cuando se adoptan decisiones en opacidad y de espaldas a la ciudadanía, se fractura el propio modelo de representación



democrática y pierde legitimidad el resultado legislativo. Incluso, en las democracias con control de constitucionalidad, el poder judicial puede anular los decretos si no se cumplen con dichos estándares.

Lecturas sugeridas

Cadena-Roa, Jorge y M.A. López Leyva, coords. (2019) El malestar con la representación en México, México: UNAM CEIICH, IIS y Ficticia editorial.

Garita Alonso, Arturo, et al (2022) La función legislativa en el Senado de la República, México: Senado de la República.

Garita Alonso, Arturo, et al (2023) Procedimiento legislativo y reforma constitucional en México, México: Senado de la República.

Mora-Donatto, Cecilia (2023) Derecho parlamentario y procesal parlamentario, México: UNAM y Editorial Porrúa.

Puente Martínez, Khemvirg (2017) Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016), México: UNAM-FCPyS.

Santaolalla López, Fernando (2019) Derecho parlamentario español, Madrid: Dyckinson editorial.