



# Derecho político parlamentario

Principios, valores y fines

Enrique Armando Salazar Abaroa

2005  
(05-0786)  
2



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
Porrúa

a/68655

SL  
J

# **Derecho político parlamentario**

Principios, valores y fines

Fernando Aranda Salazar Abarca



# Derecho político parlamentario

Principios, valores y fines

Enrique Armando Salazar Abaroa



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
Porrua

MÉXICO • 2005

Jmo

BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO  
MEXICO D. F.

Adq. 060736

Clasf. HCD ANEZ

Cotter. S 1611d

Núm. 2005

Ej2

SL

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al  
incorporarla en la serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, diciembre del año 2005

© 2005  
ENRIQUE ARMANDO SALAZAR ABAROA

© 2005  
Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-675-2

Imagen en portada con base en el grabado "La Conven-  
ción de Aguascalientes. 10 de octubre de 1914". de Alberto  
Beltrán, tomada de *Estampas de la revolución mexicana*.  
85 grabados de los artistas del taller de Gráfica Popular.  
México, La Estampa Mexicana, 1947.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa  
o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar  
previamente con la autorización por escrito de los edito-  
res, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor  
y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



*Mi gratitud para quienes hicieron posible  
la elaboración del presente libro.*

*Para:*

*La libertad, la justicia y la vida, constantes y cotidianos retos.*

*Mi esposa María Noriega de Salazar, mis hijos y nieto*

*Agustín Enrique, Luis Mario y Mariana y Enrique y Enrique.*

*Mis padres y mis madres.*

*Mi hermana y mis hermanos.*

*Mis maestros y amigos.*

*Comala, la UEDC, la UAM, el INAP y la UNAM.*

*El H. Congreso del Estado de Colima.*

ASUJES  
AGOSTO 1972  
UNAM

52

*A la libertad y a la vida.*

*El grabado que ilustra la portada del presente libro no es sólo una cuestión estética; es, por un lado, un reconocimiento a los convencionalistas de Aguascalientes, que promovieron con visión democrática y plural un régimen político o parlamentario; pero también un homenaje al artista que fue Alberto Beltrán, quien impulsó en sus grabados las mejores causas del pueblo mexicano para el desarrollo nacional.*

*Comala, Universidad de Colima, UAM, INAP, UNAM*

LUIS A. PÉREZ DE HACHA

## Prólogo

**José Ramón Cossío Díaz\***

Mi amigo Enrique Salazar Abaroa me pidió, y con ello distinguió, prologar el trabajo que el lector tiene en sus manos, mismo que en su momento presentó para obtener el grado de doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. La insistencia de Enrique en los temas de lo que él llama "derecho parlamentario" no es nuevo. Para quienes lo conocemos de tiempo atrás, como es mi caso, lo recuerdo motivado por tales cuestiones desde aquellos años en que en compañía de Cuauhtémoc Reséndiz, Jesús Antonio Piña, Marco Antonio Bezares y otros amigos, iniciamos los cursos de posgrado en la Facultad de Derecho de esa universidad. Desde ese momento, cada uno de nosotros eligió sus materias de estudio por razones académicas o preferencias vitales, al extremo de que aún hoy en día cada uno de nosotros, y a nuestra manera, hemos continuado fieles a aquellas elecciones. Años después Enrique tuvo la ocasión de colaborar en la vida partidista, nuevamente vinculado al desarrollo del "derecho parlamentario", culminando sus esfuerzos en tal materia cuando ocupó el cargo de diputado local en el estado de Colima por la fracción del Partido de la Revolución Democrática.

El trabajo que Enrique Salazar ha decidido dar a la prensa es, simultáneamente, muy tradicional e innovador. La primera calificación resulta del hecho de que, como con tanta frecuencia acontece con los trabajos doctorales, tiene más pretensión enciclopédica que de detallada profundización en un tema particular. Por ello, Enrique decidió pasar revista prácticamente a todos o casi todos los temas de ese "derecho parlamentario", lo que le

\*Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

permitió fijar de la historia los antecedentes, la división de poderes, los órganos, las funciones, la técnica legislativa, entre otros muchos que va desarrollando a lo largo de su libro. Es como si Enrique hubiese tenido la pretensión de abarcarlo todo, de decir algo sobre todo, para efecto de pronunciarse así cabalmente sobre su materia. Este afán enciclopédico o total, tiene la ventaja de presentar de un modo continuo muchos de los grandes temas de su materia de estudio, lo cual es de agradecer en un país en el que las obras jurídicas tratan los temas con gran fragmentación, en espera por supuesto de un trabajo completo por la vía del tratado o del manual.

La visión tradicional de Salazar se produce, adicionalmente, por no haber intentado modificar o cuestionar las prácticas tradicionales de enfoque y estudio del material jurídico. En el marco de la dogmática que impera todavía en nuestro país, Enrique consideró al derecho como algo dado, y no se cuestionó más sobre él. Tampoco nos presenta una problematización del objeto de estudio en sí mismo considerado, sino que dio por supuesto que el derecho se limitaba a los enunciados creados por los órganos constituyentes y legislativos y a las explicaciones que de éstos dan los profesores de derecho. Al proceder de esta manera, dejó de lado la consideración de las normas individualizadas que producen los órganos "parlamentarios", y los criterios que respecto de ellos sostienen los tribunales de control parlamentario, específicamente la Suprema Corte de Justicia. Al no haberse pronunciado sobre esos aspectos, no se obtuvo una visión del derecho en su operación cotidiana, sino que se abordó desde una perspectiva más bien estática. Ello no significa, desde luego, error o falta de profundización en los problemas, sino exclusivamente el que el estudio se ha realizado, se insiste, desde un punto de vista tradicional.

La forma que Enrique eligió para concebir y analizar al derecho, así como al objeto de estudio "derecho parlamentario", resulta explicable, por lo demás, si se atiende a la parte innovadora de su libro. Creo, como dicen los teóricos literarios, que Enrique llevó a cabo un ejercicio de "sobreinterpretación" a efecto de destacar algunos aspectos de su objeto de análisis, y dejó de lado otros. En el caso concreto, lo que hizo fue partir de un estudio metodológico tradicional, a efecto de destacar lo que, para él, es el problema central de su trabajo: la lectura de esa "rama" del derecho en clave democrática. Me explico. Lo que hizo Enrique Salazar en el trabajo que hoy prologo, no es una forma de renovación de la metodología de estudio del

derecho, sino la posibilidad de considerar el conjunto de normas que suelen agruparse bajo la denominación "derecho parlamentario", a la luz de los principios del Estado constitucional o, lo que es igual en la desagregación de sus elementos, del estado social y democrático de derecho.

Así pues, la propuesta de Enrique es la siguiente: tomar la masa de normas, conceptos y problemas del "derecho parlamentario mexicano", y filtrarlo a través de las nuevas concepciones del Estado. La propuesta, desde luego, tiene enorme mérito. Hasta donde yo sé, son pocos los trabajos donde se hacen este tipo de ejercicios, de ahí que en muchas ocasiones lo que tengamos son resultados de un tenor distinto: análisis comparativos para demostrar cuán atrasado está nuestro orden jurídico respecto del que impera en otras latitudes; meras descripciones de nuestro orden jurídico vigente, o propuestas de solución, comúnmente por la vía de reformas constitucionales o legislativas, para resolver, se asume rápido y de raíz, los males que nos aquejan.

Con independencia de los méritos del trabajo de Enrique Salazar, mismos que cada lector juzgará y sobre los cuales es deseable que se pronuncie, la sola propuesta de revisar lo que hoy en día constituye el "derecho parlamentario mexicano" a la luz de los principios democráticos, es de suyo un trabajo importante por provocador. En el futuro, sería muy deseable encontrar reflexiones en las que, al menos de manera fragmentada, las diversas "partes" del derecho se analicen a la luz del régimen democrático que todos estamos empeñados en construir. En este sentido, la propuesta de Enrique Salazar resulta innovadora y constituye una forma de trabajo que todos debiéramos seguir al momento de llevar a cabo la necesaria relectura de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente de su parte constitucional.



## Nota introductoria

El presente libro es consecuencia de mi tesis doctoral, acertadamente dirigida por Manuel González Oropeza, la cual fue elaborada con una visión federalista, por lo que toca las tres esferas de gobierno a partir del derecho político parlamentario nacional, el derecho político parlamentario estadual el derecho político municipal, derecho político electoral y ¿derecho político judicial, derecho político administrativo?

Ni una letra más sin antes poner de relieve lo siguiente. En mi afán, de que continúe la cultura del Derecho Político Parlamentario y el fortalecimiento de la personalidad del mismo como categoría conceptual en la ciencia jurídica y en el derecho positivo mexicano, tuve el atrevimiento de intentar sustanciar, adjetivando, el concepto de Derecho Parlamentario, como Derecho Político Parlamentario. Nada tienen de responsabilidad los autores citados lo cual se puede corroborar en sus obras citadas y en el título de las mismas; y quizás la totalidad de ellos, no compartan la denominación de esta rama del derecho positivo mexicano, como Derecho Político Parlamentario. Tal licencia me la tomé, con el afán de intentar continuar con la tesis de mi recordado maestro don Antonio Martínez Báez. Expuesto lo anterior me expongo a su rigurosa crítica y opinión.

El libro persigue varios objetivos que a continuación desglosaremos; pero, y dicen que después del pero viene la verdad, debo establecer que el principal objetivo de esta obra es continuar llamando la atención sobre el necesario estudio con una visión federalista del derecho parlamentario nacional, por lo tanto del derecho político parlamentario, con el fin de que los congresos federal y locales cuenten con herramientas teóricas para impulsar los principios y fines de nuestra Constitución, que son, desde mi

óptica, la libertad y la justicia (y no una diversidad de principios como lo escribe Ronald M. Dworkin en su fundamental ensayo filosófico titulado *¿Es el derecho un sistema de reglas?*), desprendiéndose de estos principios, valores como lo son la democracia, la República, el sistema representativo, el pluralismo, igualdad y equidad, por lo cual y en apoyo del estudioso y el estudiante del derecho político parlamentario, la presente obra contiene como apéndices la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Propongo la transición de un estado político liberal de derecho a un estado democrático social de derecho donde principios y fines del derecho sean los principios y fines de la Constitución. Y a partir de ahí, de esta concepción, de comprender y vivir el sistema jurídico nacional desde la Constitución y no desde las leyes y las reglas, los titulares de los poderes públicos se vean acotados en su actuar por los principios para evitar los delitos atípicos o delitos políticos.

También, y de forma heterodoxa, pero con un análisis global incluyente, otro de los objetivos es el de enumerar herramientas de trabajo –hasta ahora utilizadas principalmente por los integrantes del Poder Judicial– para los congresistas; es decir, parlamentarios; a la par de elaborar un texto que quizás algún día pueda servir para crear la materia de derecho parlamentario y técnicas legislativas o teoría de la legislación en las instituciones de educación superior de las entidades federadas.

El presente libro persigue los siguientes objetivos:

1. El capítulo 1 trata sobre los antecedentes históricos del Poder Legislativo dentro del contexto de la división de poderes, así como para introducirnos al Estado federal. Importante es que se tome en cuenta por lo que hace a su evolución, la estructura de dicho poder y las distintas teorías que pretenden probar la eficacia en su funcionamiento, sea actuando unicameralmente, o mediante el ejercicio de este poder en dos cámaras. Así pues, tenemos que dicho poder y los órganos en quienes se ha depositado para su ejercicio han evolucionado en las distintas constituciones que nos han regido durante la vida independiente de nuestro país. Ya para finalizar, es importante que se den a manera de introducción algunos conocimientos generales respecto al funcionamiento y organización del Poder Legislativo y sus órganos en las entidades federadas.

2. Intento hacer un aporte al derecho político parlamentario mexicano en lo general como rama del derecho político nacional, y en lo particular, al derecho político parlamentario colimense como rama del derecho político local. El capítulo 2 nos permite enfatizar que en la ciencia jurídica ya se puede hablar de una autonomía propia del derecho político parlamentario, rebasando las teorías que le niegan tal carácter. Como se expondrá nítidamente, el derecho político parlamentario es distinto al derecho legislativo y el derecho jurisprudencial; abordaremos sus fuentes y demás elementos probatorios de tal afirmación. Y para finalizar se hará hincapié en la naturaleza de la ley y el reglamento interior que rige la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

3. La atribución principal del Poder Legislativo es aquella que le ha dado su nombre, por lo que se hace indispensable el estudio del procedimiento legislativo, no sólo en el ámbito federal, sino tomando en cuenta que la República Mexicana está dividida políticamente en estados, en los cuales el poder se ha dividido para su ejercicio, tal como ocurre en el ámbito federal, por lo que es imperante señalar la facultad de los congresos locales en el procedimiento de reforma a la Constitución General de la República. Por lo mismo, es indispensable hacer un estudio sobre la jerarquía de las leyes de los estados y hacer énfasis en el carácter fundamental y secundario de las constituciones estatales, documentos que se subordinan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A efecto de mejorar la calidad de las leyes se ha hecho un estudio en torno a la importancia de la ley, como producto del legislador, la eficacia y validez de la misma. Por la importancia inherente a la ley y en pro de la aplicación de una adecuada técnica legislativa o teoría de la legislación se propone, como algunos autores, que se permita la reelección de los representantes de la nación y se regule adecuadamente el servicio civil de la carrera parlamentaria.

4. Luego, trato de postulados de filosofía y lógica jurídica, que versan sobre la teoría de la argumentación y la siempre necesaria técnica legislativa o teoría de la legislación en el trabajo diario de los congresistas. Son herramientas muy útiles que muy a menudo se pasan por alto y que seguro estoy de que si se consideraran al momento del debate (en comisiones o en el Pleno), así como cuando se crean leyes, la labor sería mucho más eficaz y útil para la sociedad y los fenómenos propios que pretenden regular. Es momento que se hagan leyes eficaces y sabias en las que se tomen

en cuenta antes de ser creadas, los principios, valores y fines que pretenden salvaguardar, antes de convertir su texto en regla de todo o nada.

5. Aquí sostengo que la modernización del estado de derecho mexicano y la transición hacia el estado democrático social de derecho, requiere de abreviar en fuentes de la ciencia jurídica, la filosofía jurídica de la sociología jurídica, de la lógica jurídica y particularmente en las teorías de la argumentación para enriquecer por medio del debate la transformación constitucional y subconstitucional en pro de los principios de libertad y justicia.

6. Sostengo que el Poder Legislativo depositado en los congresos no sólo funciona para la creación de normas generales y abstractas, sino también, a través de sus órganos y de las facultades de que han sido investidos para controlar al Poder Ejecutivo. Importante es mencionar que dentro de las facultades no legislativas del poder que estudiamos se encuentra la jurisdiccional, misma que en la génesis del Estado mexicano servía para fincar responsabilidades a los servidores públicos, quienes al no cumplir con los mandatos constitucionales y subconstitucionales eran sancionados enérgicamente; aunque este mecanismo se ha deteriorado con el paso de los años, toda vez que se cobija a los servidores públicos pertenecientes a un mismo partido político y así se crea un sistema de impunidad y de violación de los derechos humanos, las garantías individuales, los principios, fines y valores del derecho político parlamentario y de la Constitución.

Apunto que de nuestra historia constitucional es necesario retomar la institución del Tribunal de Cuentas; no como un órgano del Congreso federal o de alguna de sus cámaras o en su caso como un órgano de los congresos locales, sino como un órgano integrante del Poder Legislativo tal y como está integrado y depositado el Poder Judicial de la Federación en diferentes órganos.

7. En el capítulo 6 se estudia la incidencia del sistema de partidos en un régimen político presidencialista como el nuestro, así como la libertad de los parlamentarios en la toma de decisiones; la organización de los mismos en grupos y el fundamento constitucional para ello. Dado que en las democracias modernas los grupos parlamentarios son parte de los congresos, se estudia su importancia fáctica dentro de un sistema de partidos. Toda vez que la ciudadanía no se siente representada por los congresistas, y en ocasiones llegan a pensar que son incondicionales a su

partido político, se consideraron, en la elaboración de la presente obra, las figuras del plebiscito, referéndum, la iniciativa popular y el mandato imperativo. En la evolución histórico-política de nuestro país, durante el pasado siglo se dio en México el fenómeno de la creación de un partido de Estado, que en el transcurso de casi un siglo sufrió modificaciones y, sobre todo, pérdida de credibilidad del ciudadano en aquél, como en las instituciones públicas en que estaba inmerso, llegando al punto en que no se vislumbraba que llegara la alternancia partidista en el poder y verdaderamente se viviera dentro de una República. Este acontecimiento no sólo se dio durante las elecciones federales del año 2000, sino que se fue preparando durante las últimas tres décadas del siglo pasado, para que se lograra una alternancia partidista en el poder y se iniciara una transición hacia un verdadero control del Poder Ejecutivo federal y de los estados, en todas sus formas. La alternancia se está dando en todos los órdenes del gobierno, la transición de régimen político está estancada, aunque *de facto* tal parece que vivimos en un régimen político semipresidencialista o semiparlamentario.

8. En el capítulo 7 se comenta la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señalando la doctrina aplicable a sus preceptos. Además se hace hincapié en el hecho de que la producción jurídica tiene inherente a su cuerpo principios, valores, fines y reglas, que el legislador debe tomar en cuenta al momento de crear normas jurídicas, como es el caso de la normatividad interna de las cámaras.

9. El capítulo 8 es un intento de modesta aportación del suscrito al derecho político parlamentario local, haciendo un análisis de la organización y funcionamiento del Congreso del estado de Colima, en quien se ha depositado el Poder Legislativo, en su ámbito de competencia. Se trata de hacer un homenaje al sistema federal político mexicano. Esto nos permite anticiparnos un poco a que no sólo el derecho parlamentario es una rama del derecho político constitucional, sino que además existe un derecho parlamentario local, cuyo objeto de estudio es la organización y funcionamiento de los congresos de los estados, y además, me aventuro a proyectar la posibilidad de constituciones municipales y un derecho político municipal, regulado por el derecho parlamentario cuando se integran los ayuntamientos al órgano complejo denominado Poder Reformador de la Constitución Local.

10. Al igual que el anterior, hago homenaje al sistema federal mexicano, haciendo un breve análisis comparativo entre aquellas diferencias y similitudes que se pueden encontrar en la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del estado de Guerrero; de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión.

Subrayo, es necesario e imprescindible el estudio del derecho político parlamentario local comparado, con el fin de aumentar la cultura jurídica y política de los mexicanos y conjuntamente contribuir a una teoría del derecho político parlamentario como una rama del derecho político donde los principios y fines del mismo sean un preámbulo del espíritu del mismo.

Pongo de relieve que el Congreso federal y los congresos locales o estatales son los principales defensores y promotores de las garantías individuales y sociales, los derechos ciudadanos, y los derechos humanos.

11. Asumiendo una posición heurística trato de sostener y demostrar en base al derecho positivo constitucional y subconstitucional, que los principios, valores y fines de la Constitución mexicana son los principios, valores y fines del derecho político parlamentario.

12. Que estos mismos principios rigen con acentos diferentes para los integrantes del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo.

13. Y concluyo proponiendo una reforma constitucional que establezca expresamente los principios, valores y fines de la Constitución y del derecho político parlamentario nacional y local como parte del derecho político parlamentario. Y así, positiva, y de forma expresa tener una Constitución pluralista.

14. Quiero subrayar el marco teórico del título del presente libro y para ello cito la obra de Zagrevelski en relación con la denotación ideológica consustancial a los principios de libertad y justicia.

En su obra de derecho dúctil Zagrevelski escribe y describe ideológicamente cómo la izquierda (o las izquierdas) ponen el acento en el principio de la libertad; y las derechas en el principio de la justicia. Y estamos hablando de izquierdas y derechas tolerantes, pluralistas, democráticas, republicanas y obviamente representativas.

Las concepciones de los derechos que han influido en las distintas declaraciones constitucionales se corresponden históricamente con las

tres grandes corrientes del pensamiento político moderno: el liberalismo, el socialismo y el cristianismo social. Cada una de ellas ha hecho su aportación, propugnando más unos derechos que otros, de manera que el cuadro resultante es bastante complejo y muchas veces problemático.

« Todos los derechos del hombre se sitúan en dos grandes horizontes de la vida colectiva, ambos exigentes y no fácilmente dispuestos a ceder para dejarse sitio. Horizontes, hay que añadir, que han de tenerse en cuenta para comprender las declaraciones constitucionales de derechos, pues, en verdad, si existe un sector del derecho constitucional donde el análisis exclusivamente iuspositivista resulta estéril ése es, precisamente, el de los derechos.

Tomemos aquí el humanismo laico y el humanismo cristiano como representativos de las dos concepciones generales que dan sentido a los derechos.

« Es evidente que el marxismo no tiene una doctrina constructiva de los derechos. Al contrario, tiene una doctrina dirigida a desmitificar las concepciones de los derechos ajenos y a demostrar que están al servicio de un determinado sistema de organización social. Ya en los textos canónicos, como *La cuestión judía*, de 1844, y el párrafo II del Manifiesto del Partido Comunista, aparece claro que los derechos "del hombre" son en realidad derechos "del burgués" y que, mientras con la supresión de las clases no surja "una asociación general en la que el libre desarrollo de cada uno sea la condición para el libre desarrollo de los demás", el derecho y los derechos no podrán ser otra cosa que elementos secundarios de la lucha de clases. El derecho constitucional es fiduciario de esta concepción.

« Por otra parte, lo que constituye el gran acervo del pensamiento político socialista, no marxista, es original en cuanto al análisis de las causas de la opresión (y, por tanto, de la negación de los derechos) y a los medios de emancipación de la misma (es decir, de afirmación de los derechos). Pero, desde el punto de vista sustantivo, en la medida en que tiende a una armonía social, el socialismo coincide muchas veces con la tradición cristiana. En cambio, en la medida en que no se remite a un orden general que pueda definirse como "naturalmente" justo, verdadero y, por tanto, obligatorio, sino a una sociedad en movimiento, concuerda con la tradición laica; más aún, forma parte de la misma.

Cuando se ocupa de los derechos humanos, la tradición socialista no marxista reclama la realización total de los mismos; es decir, su generalización, mediante la vinculación de los derechos con la igualdad, y su sustantivación, mediante la garantía de las condiciones materiales que hacen efectivo su ejercicio. Así, pues, la contribución original de la tradición socialista a la afirmación de los derechos del hombre está más relacionada con su alcance y efectividad que con su fundamentación y su significado esencial.

Estas tradiciones ponen a los derechos en relación con dos valores que aparecen inevitablemente vinculados a ellas, pero cuya coexistencia está lejos de ser pacífica: la libertad y la justicia. Cabe decirlo así:

El humanismo laico habla de aquellos derechos con cuya violación se frustra la pretensión de Libertad del hombre; el humanismo cristiano de aquellos otros con cuya violación se frustra su aspiración a la Justicia. De la opresión a la Libertad, a través de los derechos, en el primer caso; de la *inJusticia* a la Justicia; a través de los derechos en el segundo. Ambas concepciones pueden hablar en nombre de la dignidad del hombre, pero mientras para la primera la naturaleza digna consiste en la Libertad, para la segunda consiste en la Justicia.

Independientemente de la posición ideológica doctrinal sustentada por mí en párrafos anteriores, traigo a colación esta larga cita por considerar que puede servir para todos aquellos interesados en analizar los documentos fundamentales de los partidos y organizaciones políticas, sobre todo en lo que concierne a su declaración de principios y programas de acción, ya que influyen doctrinalmente en el actuar de los grupos parlamentarios e individualmente en sus integrantes.

Finalmente, quiero dejar testimonio de mi reconocimiento entre otras y otros distinguidos amigos y maestros por sus consejos, aliento y aciertos en la elaboración y edición de la presente obra:

Gracias a:  
Agustín Velázquez Bustamante, Alejandro Carrillo Castro, Antonio Martínez Báez, Bernardo Bátiz Vázquez, Cuauhtémoc Rezéndez Núñez, Diego Valadés; Héctor Fix Fierro, Jaime Cárdenas Gracia, José Barragán Barragán, José de Jesús López Monroy, José de Jesús Orozco Enríquez,

José Ramón Cossío Díaz, José Roldán Xopa, Marcial Rodríguez Saldaña, José Francisco Ruiz Massieu, Jorge Montaña, Luis J. Molina Piñero, Luis Ponce de León Armenta, Luis Marcó Del Pont, Manuel González Oropeza, Marco Antonio Besares Escobar, Pedro Zorrilla Martínez, Raúl Contreras, Roberto Vernengo, Socorro Díaz y Julio César Ruiz Ferro.

A los ex congresistas y promotores de un régimen político parlamentario Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Andrés Manuel López Obrador, Pablo Gómez Álvarez, Amalia García, Rosario Robles Berlanga, Heberto Castillo y Valentín Campa.

A José Antonio López Abrego por su apoyo en la computadora y compilación de material.

A la Universidad de Colima, a la Universidad Autónoma Metropolitana, al Instituto Nacional de Administración Pública y a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Gracias

En este libro prima el amor, los afectos de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y López Manuel Berlanga, y el amor a la democracia mexicana, el respeto del parlamentarismo a la lucha contra el poder como por supuesto, pero luego también el compromiso de cada uno de la lucha constante por las ideas y por el cambio y por el progreso social y la justicia y la equidad. También María Magdalena Torres, Mariana de la Cruz, y así es como se ha escrito este libro. En México y en el mundo la democracia es el camino.

Este trabajo es una obra de estudio parlamentario, de una investigación de los fundamentos del parlamentarismo, de los fundamentos de la democracia, de los fundamentos de la justicia, de la equidad, de la igualdad, de la libertad, de la fraternidad y de la paz. También incluye un estudio de la historia de la democracia en México y el desarrollo de la democracia en el mundo, así como un estudio de la historia de la democracia en México y el desarrollo de la democracia en el mundo, así como un estudio de la historia de la democracia en México y el desarrollo de la democracia en el mundo.

Este libro es una obra de estudio parlamentario, de una investigación de los fundamentos del parlamentarismo, de los fundamentos de la democracia, de los fundamentos de la justicia, de la equidad, de la igualdad, de la libertad, de la fraternidad y de la paz. También incluye un estudio de la historia de la democracia en México y el desarrollo de la democracia en el mundo, así como un estudio de la historia de la democracia en México y el desarrollo de la democracia en el mundo.

## Capítulo 1

# Estado de derecho liberal clásico

### LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS PRINCIPIOS Y FINES

#### DEL CLÁSICO ESTADO LIBERAL DE DERECHO:

#### LIBERTAD Y JUSTICIA VS. PODER ABSOLUTO

En todo este primer punto, basados en Chevalier, García Pelayo y López Monroy llevaremos a cabo una sumarisísima revisión al origen del parlamentarismo y a la lucha por el poder entre los hombres; para luego continuar exponiendo de igual forma la lucha intelectual entre las ideas y sus expositores; cómo pensaban sobre la libertad y la justicia Monfort, Bacon, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu, Sieyés, y cuál es su influencia en el Poder Legislativo en México y los documentos histórico-políticos nacionales.

Del Estado estamental al Estado parlamentario liberal me remonto a los orígenes del parlamentarismo inglés (atendiendo la biografía y etimología del concepto de parlamento) para analizar en el hilo de la historia cómo aparecen y se van edificando las instituciones y los principios de libertad y justicia: también porque al no haber división de poderes, Constitución escrita, y sí división de funciones los principios, valores, reglas y fines que rigen para los parlamentarios ingleses varían en peso y acento según su función; pues en el seno mismo del parlamento inglés e integrado por los lores se encuentra el máximo órgano de impartición de justicia en Inglaterra.

Leímos en la obra *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, que en el régimen político inglés, hay división de funciones: el lord canciller es ejemplo relevante. Los orígenes del parlamento inglés se dan en la época feudal y estamental, con una estructura primero feudal, y luego estamental, en contraste con la idea democrática y liberal que algunos hemos tenido

respecto al nacimiento del primer parlamento o Congreso en la cultura política occidental.<sup>1</sup> José de Jesús López Monroy<sup>2</sup> al referirse a dicho sistema y para su estudio, lo divide en tres épocas, escribiendo que la segunda época a partir de 1066, ésta se ve interrumpida con la celebración de dos concilios habidos en el siglo XIII, La Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215 y el Segundo Concilio de Westminster de 1285 y que la "Curia Regis" o "Consejo de Señores" de Guillermo el Conquistador se transforma en parlamento, el cual tiene que ser escuchado "...para dos cuestiones fundamentales (...) quién debe ser el sucesor del rey y para imponer tributo".

De las primeras reuniones colegiadas para deliberar sobre asuntos del reino o de la Iglesia, tenemos las figuras de Iglesia, curias, coloquia, *concilium*, *magnum concilium* y finalmente parlamento; términos que vienen siendo sinónimos de asamblea, consejo o lugar de la comunidad donde deliberaban y parlamentaban el rey y los señores feudales; el rey, los estados o estamentos compuestos por la Iglesia, los nobles y el rey. La Iglesia, los nobles y el rey en una cámara denominada Cámara de los Lores con que inició el parlamento.

Como escribimos al citar a López Monroy sobre la aparición del parlamento, este proceso se inició en el siglo XII con las curias, coloquias, *concilium*; y el *magnum concilium* en el siglo XIII con el resultado primero de la Carta Magna de 1215 en el reinado de Juan Sin Tierra. Es una Constitución estamental que no habla de la libertad; defiende los derechos de los estados de los estamentos contra feudos. Y prevalece el derecho divino y la prerrogativa del rey.

La Iglesia puritana encabezada por Simón Monfort con el grupo de los igualitarios, pugnan contra el derecho consuetudinario y la prerrogativa divina del soberano rey. "Los puritanos conciben a su iglesia como una sociedad entre iguales, basada en el consentimiento y en la que por tanto, todos los miembros están llamados a contribuir de modo igual a la decisión común y a conducir de manera igualitaria (justicia) la actividad de la iglesia"; afirman la igualdad natural de todos los hombres en poder, dignidad, autoridad y majestad; y por tanto, todo gobierno debe fundarse en el consentimiento; desprecian el derecho consuetudinario inglés y proponen que

<sup>1</sup> Jean-Jacques Chevallier, *Los grandes textos políticos*, España, Edit. Aguilar, 1974.

<sup>2</sup>Cfr. José de Jesús López Monroy, *Sistema jurídico del Common Law*, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, pp. 10 a 14.

todo gobierno debe fundarse en el hombre. (El Estado como un medio y no como un fin.)

Al respecto escribe García Pelayo, quien señala que en 1265 la Iglesia de los puritanos traslada sus ideas de igualdad al terreno de la lucha política; la razón debe imperar sobre el derecho histórico divino. La Cámara de los Comunes nace en 1265 por la influencia de Simón de Monfort y ante la necesidad de integrar a dos caballeros por condado y a dos burgueses por ciudad, quienes aprobarían mayores ingresos a petición del soberano rey, dadas las necesidades de cubrir los gastos de la guerra. Nace entonces la Cámara de los Comunes que además de integrar como facultad del parlamento la de legislar, rompe con la tradición del derecho divino y consuetudinario. Al inicial parlamento de dos estados integrados en la Cámara de los Lores se agrega un tercer Estado, a dos caballeros por condado y dos burgueses por villa o por ciudad. Con ello nace la Cámara de los Comunes; y el magno *concilium*, la curia o la coloquia pasa a denominarse parlamento, como lo citamos con López Monroy.

Todos los representantes, delegados o mandatarios tenían atribuciones limitadas y sólo podían actuar con base en un mandato revocable, escrito e imperativo, lo que provocaba una gran limitación para el funcionamiento de la *coloquia*, de la curia, del *concilium*, del *magnum concilium* y del parlamento en su nacimiento. Con Enrique VIII se concluyó (por breves e intermitentes y convenencieros lapsos) el mandato imperativo y se ampliaron fortaleciéndose las facultades tributarias de la Cámara de los Comunes.

El rey en parlamento primero en la Cámara de los Lores conjuntamente con la Iglesia y con los nobles contra los señores feudales. Y acordaban en materia presupuestal y jurisdiccional (división de funciones).

Continúa García Pelayo: Enrique VIII corrompe al parlamento inglés (1539) independientemente de conocer o no la obra de Maquiavelo (1513). Y, curiosamente, la corrupción del parlamento la lleva a cabo a partir de simular entregarle la soberanía pacíficamente. Declina dolosamente su soberanía ante el parlamento, para manipularlo. Pero esta corrupción y declinación política ante el parlamento de Enrique VIII, que la utilizó para hacerse soberano y para expulsar a los propapistas y convertirse en jefe de la Iglesia y del Estado, dio como resultado el inicio de una de las características actuales del sistema político anglosajón; todo lo anterior, utilizando "al soberano parlamento", y (los caminos torcidos de Dios) paradójica-

mente, estaba trasladando, cediendo pacíficamente la soberanía del rey al parlamento y no éste ni el Congreso o la asamblea quitándole la soberanía al rey; tal como sucedió en los demás parlamentos, congresos y cortes europeos y significativamente en Francia (*Lex Regia*).

En 1642 se da la lucha armada entre Carlos I Estuardo y su parlamento de mayoría puritana encabezada por Cromwell. El rey es decapitado en 1649.

En 1651 Cromwell, del grupo de los whigs, reina sobre Inglaterra convertida en República. Aparece la obra *El Leviatán*.

En 1668 tories y whigs invitan a Guillermo de Orange, casado con la hija del depuesto Jacobo II, a ocupar el trono británico: curiosamente el nuevo monarca llega acompañado de John Locke.

En 1679 se establece el acta de *Habeas Corpus*, en virtud de la cual nadie puede (libertad y justicia) ser detenido sin mandato judicial, debiendo ser presentado el cuerpo del preso ante el tribunal en el plazo de 20 días, sin poder reencarcelar a una persona por el mismo cargo y no podía trasladarse al preso a una prisión fuera del reino. En este año nacen los partidos políticos: los tories, futuros conservadores y los whigs, liberales seguidores de Cromwell (*Elementos constitucionales de Rayón, 1811*).

En Inglaterra no ha existido división de poderes y sí división de funciones. Las condiciones peculiares de su historia política hicieron que el ejercicio del poder se compartiera y la soberanía se trasladara de forma singular y no lineal al parlamento. Ha existido división de funciones y el triunfo del Rule of Law que significa que los poderes han de derivarse del derecho (Statute Law: que incluye la Carta Magna de 1215, la Petition of Rights de 1628, la Bill of Rights de 1689, el Acta de Establecimiento de 1801 y las actas de Unión de Escocia y de Irlanda de 1707 y 1800. La heterogeneidad de estos documentos hace que a veces se les subdivida), *de los principios liberales y democráticos*. En síntesis: la aplicación del derecho judicial del *common law*, la interpretación del derecho estatutario y las convenciones, son la constante fuente de las reformas al derecho inglés. Los principios que rigen para los titulares de la función ejecutiva o legislativa y judicial son los mismos, refiriéndonos a sus máximas instancias.

A finales del siglo xvii se había consolidado la estructura y funcionamiento de la Cámara de los Comunes, asumiendo un carácter representa-

tivo político intenso: los diputados representan a todo el pueblo inglés y no sólo al de las circunscripciones donde han sido elegidos; los diputados no pueden recibir mandato imperativo ni revocárseles dicho mandato, pues deben de gozar de completa libertad para actuar en función del interés nacional; la elección debe renovarse en intervalos regulares (siete años, 1716) disminuidos luego a cinco años (1911), eventualmente reducidos en su duración en caso de disolución anticipada de la Cámara de los Comunes, de modo que se mantengan siempre al unísono las tendencias y corrientes políticas de las cámaras con aquellas realmente existentes en el seno del país.

Respecto a la Cámara de los Lores, sus integrantes siguen siendo vitalicios, divididos en tres cuerpos: los lores verdaderos; los lores espirituales; y los lores jurisdiccionales quienes constituyen alrededor de 800 lores, con diferentes funciones al interior de la misma cámara. Respecto a la justicia en el parlamento López Monroy escribe, refiriéndose al sistema inglés, que el precedente se fundamenta en tres principios, a saber: el jerárquico, la fuerza individual del precedente y la técnica de distinción.

El jerárquico significa que las decisiones de la Casa de los Lores obligan a la Corte de Apelación y a la Alta Corte de Justicia. Las decisiones de la Corte de Apelación obligan a la Alta Corte de Justicia, y las decisiones emitidas por los distintos tribunales de la Alta Corte de Justicia sólo tienen una fuerza persuasiva de entre sí y en relación con los tribunales inferiores.

La continuación histórica de terminación del mandato imperativo y la de revocación del mandato se da para la asamblea francesa por Luis XVI, con la ordenanza del 24 de enero de 1789 en la convocatoria de los estados generales para que actuaran con plena libertad las personas elegidas como representantes (Locke y Sieyès, los ideólogos).

Después de pasar revista al origen del parlamento y vinculado con los principios de libertad y justicia, pasemos a glosar algunas ideas expuestas por algunos clásicos de la construcción del Estado liberal, para continuar el seguimiento de cómo se tratan los principios y valores frente al poder y así hilvanar el nacimiento del parlamento a la par de las ideas y obras clásicas que enfrentan la libertad y la justicia de cara a formas de Estado y de gobierno.

Iniciemos con Roger Bacon: respecto a la filosofía medieval inglesa, escribe López Monroy, es necesario citar al franciscano Roger Bacon (1219-1294) a quien se atribuye ser el creador del método experimental, el cual se convierte en punto de partida para la aplicación del principio de justicia con fundamento en la razón práctica y que "...se basa en las resoluciones de los casos concretos ante las cortes y no en Principios previamente establecidos". Bacon se opone a la "autoridad de los maestros; a la costumbre y a los argumentos de lo que realiza la mayoría de las gentes" y contra esos prejuicios elabora su método empírico, ya que sin la experiencia, dice, nada se puede saber suficientemente.

La obra *El Príncipe* (1513) de Maquiavelo se da en el Renacimiento y en las siguientes circunstancias y continuos hechos: el desmoronamiento del poder papal, temporal y espiritual. Se reafirman los estados monárquicos. Con la llegada de Colón a América y el descubrimiento por Vasco da Gama de las rutas de las indias vía el Cabo se da el encuentro entre dos mundos e inicia la historia universal contemporánea: se descubre la imprenta; y el pensamiento racionalista (1680-1715) invade Europa (libertad).

Dice Maquiavelo:

¿Cuál es la esencia de los principados? ¿De cuántas clases los hay (despótico, autoritario, republicano)? ¿Cómo se adquieren, cómo se mantienen y por qué se pierden? Los principados son creaciones del Poder (coincidencia con Hobbes), del deseo de adquirir y se adquieren por la fuerza, con un ejército propio, por el arte de la guerra.

Sostiene Maquiavelo: "Para todo Estado antiguo, nuevo o mixto, las principales bases son buenas leyes (justicia) y buenas armas" y las buenas armas son compuestas por ciudadanos, son tropas nacionales (libertad).

Y continúa: "Por medio de la virtud y las armas se crean instituciones nuevas. La virtud depende de la persona, es la acción política, la fortuna es la suerte, es la circunstancia, la virtud puede prevenir de una mala fortuna o circunstancia" (autonomía de la voluntad: libertad).

La verdadera esencia del Estado (el Estado como un medio no como un fin) radica en la protección de la sociedad.

Maquiavelo separa la moral y la ética de la política y escribe cómo deben fundarse las instituciones con base en la política. Refiriéndose a Ma-

quiavelo, Rousseau señala: "Maquiavelo fingiendo dar lecciones a los reyes, a los papas se las da disimuladamente a los pueblos para que no enajenen su soberanía" (libertad).

El parlamento con mayoría puritana, encabezado por Cromwell, le corta la cabeza al Estuardo Rey Carlos I (1649) y convierte en República el Estado inglés; se da una guerra religiosa entre protestantes y católicos; entre protestantes anglicanos defensores del derecho consuetudinario y protestantes puritanos defensores de la igualdad de los hombres y del imperio de la razón (justicia y libertad).<sup>3</sup>

En esa época (1651) aparece en Londres un libro extraño titulado *Leviatán* o la materia, la forma y la potencia de un Estado eclesiástico y civil: el monstruo bíblico del libro de Job: el gigante coronado.

Hobbes dice:

*El arte del hombre puede fabricar un animal artificial (...) que se llama cosa pública o Estado (...) y que no es otra cosa que un hombre artificial. En él la soberanía es un arma artificial puesto que da la vida y el movimiento al cuerpo entero. La recompensa y el castigo son sus nervios. La salud del pueblo es su función. La concordia es su salud, la sedición su enfermedad; la guerra civil su muerte. (El Estado como un medio no como un fin).*

Y continúa Hobbes: "en el Estado de naturaleza el hombre es igual. Todos los hombres son iguales y todos quieren lo mismo, y para alcanzar individualmente sus Fines compiten entre sí, se hacen la guerra: «*Homo, lupus, homini*: el hombre es el lobo del hombre»; por lo tanto, no hay orden, paz y estabilidad, no hay progreso, libertad, no hay propiedad, no hay ley, no hay justicia. Y hay que salir de ese estado de naturaleza para conservar la vida y buscar la paz con base en principios racionales, contractuales y Hobbes los llama "leyes de la naturaleza" (19 leyes de la naturaleza).

No hagáis a los demás lo que no queráis que os hagan a vosotros (justicia). Por lo tanto, ponéos de acuerdo para renunciar individualmente a los derechos absolutos naturales y constituyamos ese hombre artificial que es el Estado, que *es la sociedad política como fruto artificial* de un pacto voluntario para conservar la vida y paz y *alcanzar la felicidad*.

<sup>3</sup>Thomas Hobbes, *El Leviatán*, Londres, Inglaterra, 1651.

La voluntad única de ese tercero (que puede ser un hombre como monarquía o una asamblea como democracia o una parte de esa asamblea como aristocracia), que va a sustituir la voluntad de todos absolutamente y va a representar a todos absolutamente, sin estar vinculado al interés de ninguno, a nadie más que a Dios que quiere la paz y la protección de todos. Hobbes, perfecciona, racionalizándolo la antigua teoría del contrato y de la sociedad política. Los hombres renuncian a la libertad natural individual para no perjudicar la paz (Hobbes y Rousseau coinciden en la dictadura de las mayorías, el antipluralismo, la no representación proporcional).

No puede haber otra clase de Estado porque es indispensable que uno, o más de uno, todos, posean el soberano poder que es indivisible, entero. Hobbes se inclina por la soberanía en monarquía (parlamento, soberano inglés, o Luis XIV: el Estado soy yo).

Y solamente que ese soberano se debilite, los súbditos pueden romper (libertad) el contrato para hacer uno nuevo pero igual. Hobbes no sólo separa la Iglesia del Estado, sino que incluye a la Iglesia como súbdito del Estado, del Leviatán.

Locke, al igual que Hobbes parte del estado de naturaleza, del contrato, pero a diferencia de Hobbes, sostiene que el hombre por naturaleza es bueno y vive feliz contando con la propiedad natural a que tiene derecho todo hombre para su manutención y su libertad (propiedad privada, por cierto limitada).<sup>4</sup>

Locke retoma las ideas de los puritanos e inicia el pensamiento político del liberalismo, de la democracia y la República.

John Locke identifica la voluntad total con la voluntad de la mayoría y por lo tanto con la voluntad del pueblo, dando como resultado la voluntad general.

Sin embargo, Locke pone un pero a su propia conclusión: esa voluntad mayoritaria, esa voluntad popular, esa voluntad general transformada en cuerpo político, denominado Estado, surge precisamente porque la suma mayoritaria de individuos quiere garantizar y proteger los derechos y garantías individuales: libertad, igualdad, propiedad privada, así, las ideas de la Iglesia puritana tomada por el partido de los igualitarios, las procesa Locke y proyecta el compromiso entre democracia y liberalismo (simiente del sistema electoral mixto, plural y mayoritario). Para Locke esa es la prin-

<sup>4</sup> John Locke, *Tratado del gobierno civil*, 1690.

cipal obligación del Estado, proteger los derechos individuales, si no lo hace, los individuos pueden rebelarse y romper el contrato o convenio político; es decir, el individuo siempre salvaguarda parte de su soberanía para proteger su libertad y garantías individuales y la propiedad.

Montesquieu, al igual que sus antecesores, analiza el poder y la soberanía (libertad), y estudia en quién debe residir para beneficio del pueblo y llega a la conclusión de que debe haber un sistema de equilibrio de pesos y contrapesos para que el poder detenga al poder. Y al analizar el gobierno inglés, la obra de Montesquieu, se inclina por denominar a la división de funciones en el ejercicio del poder público prevaleciente en las instituciones inglesas, como una división de poderes; y como el poder emana del pueblo, sostiene una división bipartita entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, depositando como departamento del Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Entre el monarquista Montesquieu y la doctrina de liberalismo de Locke, el primero le da una estocada de muerte al sistema absolutista con su teoría de división de poderes, derivada de la división de funciones del sistema inglés (libertad y justicia).<sup>5</sup> Independientemente de ser Rabasa calificado como teórico justificador de la dictadura porfirista.

## EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Desde mi punto de vista, hasta el día de hoy, no se ha dado una obra de cultura jurídica constitucional con tanta trascendencia y repercusiones para el derecho político mexicano como es *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa, donde se resumen las ideas de los pensadores e instituciones antes citados prevaleciendo Locke, Montesquieu, Rousseau y Sieyès. Respecto a ella Andrés Serra Rojas opina:

de toda la obra jurídico-política de Don Emilio Rabasa, la obra que más vivamente ha interesado a todos los hombres cultos de México, es sin duda, *La Constitución y la dictadura*. Estudio sobre la organización política de México. En esta obra básica para el conocimiento de las instituciones políticas mexicanas, Rabasa se rebela como un historiador original y rigurosamente documentado en nuestro proceso histórico.

<sup>5</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1748.

Por ello, iniciamos este capítulo acudiendo a la historia constitucional representada por Rabasa en su obra. En el capítulo XI referido a la supremacía del Poder Legislativo con mirada penetrante y ágil pluma Emilio Rabasa escribe:

Los pueblos que han pasado su historia política y se han libertado del temor de las usurpaciones, porque tienen el espíritu suficientemente alto para no tolerarlas, entran en el verdadero problema de la organización del gobierno, que consiste en el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen, a fin de que no llegue la preponderancia de uno a destruir a las otras, degenerando en fuerza opresora;

al referirse al sistema presidencial Rabasa sostiene lo siguiente: "El sistema presidencial constituye el Poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que aseguran su acción dependiente, equilibrada y armoniosa." Y al referirse el tratadista al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo consigna que cada uno de ellos trata de ser más amplio que el otro, "el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura. Bajo el supuesto de que ninguno de los Poderes llegue a dominar claramente, al menos esta lucha deforma el espíritu de la Constitución" –dice.

Luego pues, no trato de citar con simpleza dentro de la teoría política y constitucional la definición de lo que representa el Poder Legislativo y sus orígenes, sino que también intentó tener en cuenta lo que significa para el derecho político parlamentario los problemas señalados por Emilio Rabasa y que llevaron a México a tener un sistema político cerrado, con un partido de Estado, provocando, así, la ineficacia constitucional en México con una dictadura de partido. Pero abordemos, porque es necesario, las definiciones sobre el Poder Legislativo.

Elisur Arteaga Nava escribe que en el sistema constitucional mexicano existe un Poder Legislativo genérico, abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo poder, ni podría hacerlo; ese poder, como general que es, comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter ge-

neral, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por el mandato constitucional.<sup>6</sup>

Luis J. Molina Piñero<sup>7</sup> considera que el Poder Legislativo, dentro de la teoría de la división de poderes, formaliza y legaliza la soberanía nacional, concediendo los legisladores, en su calidad de representantes populares, la función de legitimar, democrática y popularmente al resto de los integrantes que conforman el gobierno del Estado, dado su origen electoral. Es común identificar al Poder Legislativo con los legisladores, en su quehacer político práctico en beneficio del diálogo y el debate que exigen prudencia en la negociación, contrario a lo que significan las imposiciones de los regímenes dictatoriales.

Ignacio Burgoa Orihuela emite la opinión que si el poder público equivale a una actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones que desarrolla por medio de sus órganos es la legislativa, ésta consiste de acuerdo con un procedimiento, en la elaboración de leyes. A su parecer, el concepto de ley permite hacer la distinción de esa actividad de las de carácter administrativo y jurisdiccional, a través de las cuales igualmente se traduce el poder público, mismas que han tratado de ser definidas de formas muy diversas por la doctrina; aunque se den actos de otros órganos productores de normas con las mismas características de la ley, provenientes del Poder Ejecutivo y Judicial.

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos intrínsecos la abstracción, la imperatividad y la generalidad, por virtud de los cuales le da vida a las normas jurídicas (denominadas leyes), que no se limitan a ejercer su fuerza sobre casos concretos o aislados, sino que se extienden a todos aquellos que se encuadren en la hipótesis prevista en sus supuestos.<sup>8</sup>

Haciendo uso de una transcripción del pensamiento de León Duguit, refiero que:

Desde el punto de vista material, es ley todo acto que posee, en sí mismo, el carácter intrínseco de ley, y esto con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto. Es pues, acto Legisla-

<sup>6</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, p. 212.

<sup>7</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados del Estado de Guerrero, p. 752.

<sup>8</sup> En el presente punto no nos interesa hacer referencia a las leyes que no sean estrictamente legislativas, tales como las morales, religiosas, sociales, éticas, económicas, etcétera.

tivo según su propia naturaleza, pudiendo ser, al mismo tiempo, una ley formal, pero también no serlo, como frecuentemente sucede...<sup>9</sup>

De acuerdo con las ideas transcritas, como bien lo apunta uno de los constitucionalistas mexicanos, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada, será siempre una ley, materialmente hablando, aunque no provenga del órgano del Estado que predominantemente deba cumplir con dicha función.

De forma congruente, José Ramón Cossío Díaz sostiene que, por el contrario, no todo acto que emane de dicho órgano es una ley, si no reúne las características esenciales de la misma, como son la impersonalidad, abstracción y generalidad;<sup>10</sup> siendo de otra forma, es decir, que el acto referido sea concreto, personal y particular, con lo que se caracterizan los actos de índole administrativo y jurisdiccional. Por las consideraciones anteriores, se infiere que un órgano denominado Legislativo puede desempeñar el Poder Legislativo mediante la expedición de leyes, o bien, el poder administrativo o jurisdiccional según la naturaleza de los actos realizados, de conformidad con el orden constitucional. Atendiendo a estos razonamientos se corrobora el error de identificar al órgano con la función, pues sería absurdo que el Poder Legislativo, como función ejerza las otras atribuciones constitucionales.<sup>11</sup>

Bien se ve, por lo que se ha comentado, que el Poder Legislativo, como función de imperio del Estado, puede ser ejercido por cualquier órgano de autoridad facultado por el orden constitucional.<sup>12</sup> En otras palabras, las normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales que forman parte del derecho positivo y cuya creación es el objeto inherente al poder o acti-

<sup>9</sup> León Duguit, *Manual de derecho constitucional*.

<sup>10</sup> Cfr. José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996, p. 17.

<sup>11</sup> Cfr. José Ramón Cossío Díaz, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1992, p. 43. El licenciado Daniel Moreno en su libro *Derecho constitucional mexicano*, 11a. edición, México, Edit. Porrúa, 1990, p. 424, es uno de los que confunden al órgano con el poder mismo al decir: "Las funciones del Poder Legislativo, en países tan evolucionados como las democracias burguesas de Europa o de América, este organismo las tiene fundamentalmente, en virtud de que no solamente le corresponde, básicamente la elaboración de la ley, a pesar de la intervención mayor o menor, más bien menor, que se pueda dar al Ejecutivo, o bien a la participación directa del pueblo, donde existen las instituciones de democracia directa. Cuenta también con funciones judiciales y administrativas..."

<sup>12</sup> Cossío Díaz señala que tratándose de órdenes positivos, el hecho de que el conocimiento de determinados asuntos se confiera a ciertos órganos y no a otros, se explica por razones históricas, siendo empíricamente verificable el hecho de que en todas aquellas materias cuya concreción jurídica fue encargada a tribunales independientes, el interés de los súbditos era más fuerte que el de

vidad legislativa, pueden tener su origen, no sólo en el órgano legislativo propiamente dicho, sino en cualquier otro órgano que en casos excepcionales se encuentra facultado constitucionalmente.

Ignacio Burgoa afirma que el poder público del Estado es indivisible, y como el Poder Legislativo es uno en los que se traduce, éste también reviste esa calidad. Y luego sostiene una tesis que apunta a la inexistencia de varios poderes legislativos, ejecutivos o judiciales; pues el artículo 41 constitucional ordena que

El pueblo ejerce su soberanía<sup>43</sup> por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, en las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esto viene a colación por el sistema federal que constitucionalmente nos ha marcado a lo largo de nuestra historia; ya que es usual que se hable de dos tipos de poderes: federales y locales. De forma categórica señala Burgoa que dicha separación es jurídicamente inadmisibile, aclarando que lo que sucede es que dentro del régimen que opera en nuestro país se da un sistema de distribución de competencias entre las autoridades federales y las de los estados, el cual se finca sobre el principio que enseña que las atribuciones que no se conceden expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas, y queda plasmado en el artículo 124 de la Carta Magna. Conforme a este principio, y tratándose únicamente del Poder Legislativo, la Constitución señala las materias que son competencia del Congreso de la Unión,<sup>44</sup> delegando a las legislaturas locales el resto. Ambos

---

los príncipes absolutos. Por tanto, en los estados constitucionales modernos, se puede decir, siguiendo el sentido de la anterior afirmación, que se encuentra abierta la posibilidad de que sean los intereses de los súbditos compitiendo entre sí los que determinen qué materias deberán corresponder a los jueces independientes y cuáles habrán de conferirse a los órganos administrativos. Véase *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>43</sup>Morelos plasmó en el documento conocido como *Sentimientos de la nación* que la soberanía dimana directamente del pueblo, quien la deposita en sus representantes y se divide en las tres ramas, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cfr. Toribio Esquivel Obregón, *Prolegómenos de la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1980, p. 95.

<sup>44</sup>Se le llama Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Si atendemos a la falacia de que nos habla el maestro Ignacio Burgoa, se trata del órgano en quien se deposita el Poder Legisla-

órganos legislativos realizan la misma función dentro de su ámbito competencial, sin que ello implique para el constitucionalista mexicano, que se trata de dos poderes distintos; sino únicamente, de dos clases de entidades en quienes se deposita la función legislativa en razón a la materia. Por supuesto que si se confunde al poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente decirse que hay un Poder Legislativo federal y un Poder Legislativo local; lo cual resulta una falsedad jurídica.<sup>15</sup> Sin embargo y como lo apuntamos anteriormente de manera positiva, nuestra Constitución contempla lo contrario a lo expuesto por Burgoa, ya que inmersos en un sistema federal como el nuestro, y con fundamento en el mismo precepto constitucional, se puede afirmar que sí existen poderes federales, locales y municipales, tal y como se desprende de los artículos 39, 40, 41, 71, 94, 113, 115, 116, 124 y 133.

Burgoa, en materia distinta coincide con catedráticos, tales como Daniel Moreno<sup>16</sup> quienes provocan confusión de lo que el poder es realmente, y el órgano en quien se deposita. Este comentario encuentra su motivo en el siguiente párrafo, alusivo al Poder Legislativo el cual cito respetuosamente: "Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de provincias, o de los Estados en el caso del régimen Federal." Aunque más adelante repara al decir que: "Desde Locke<sup>17</sup> y más tarde con Rousseau, se consideró que por medio de las asambleas legislativas son las que ejercen, por medio de los representantes con mayor legitimidad que ningún otro Poder, la soberanía nacional."<sup>18</sup> Aunque como

---

tivo federal; o bien dicho, el Poder Legislativo en el ámbito federal, integrado por representantes populares y que se divide en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores; quienes realizan primordialmente las funciones de elaboración de leyes y de control político sobre el órgano en quien se deposita el Poder Ejecutivo. Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, t. A-C, México, Edit. Porrúa, 1998, p. 745.

<sup>15</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela *op. cit.*, p. 612. En el mismo sentido véase del mismo autor el *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6a. ed., México, Edit. Porrúa, 2000, pp. 342 y 343.

<sup>16</sup> Profesor de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de ciencia política, de partidos políticos y derecho electoral.

<sup>17</sup> Cfr. John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, traducción de José Carner, México, Edit. Porrúa, 1997, pp. 80 y ss. "Pues no constituyendo sino el Poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, traspasa a una persona o asamblea que legisla, no acertará la entidad de este Poder a sobrepasar lo que tales personas hubieren tenido en estado de naturaleza antes que en sociedad entraren, y traspasado luego a la comunidad."

<sup>18</sup> Daniel Moreno, *op. cit.*, p. 419.

sabemos para Rousseau, la soberanía no se puede delegar ni representar pues la soberanía es única e indivisible y por lo tanto indelegable.<sup>19</sup>

Personalmente agregaría que la soberanía tiene su continente en la Constitución y es indivisible ejecutándose por medio de los órganos del Estado, quienes son susceptibles de hacerlo. Siendo la asamblea legislativa un órgano colegiado del Estado electo popularmente, por medio del cual se deposita la soberanía nacional (art. 41 constitucional); puesto que sus integrantes son quienes nos representan (Locke, Sieyès y no Rousseau).

#### LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y LA GÉNESIS DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO Y LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD Y JUSTICIA

El contenido social de la lucha de Independencia se puso de manifiesto a través de la expedición de varios decretos emitidos por el cura Hidalgo, entre los cuales se encuentran uno de fecha 5 de diciembre de 1810 en el que se establecía que debían entregarse a los naturales las tierras de cultivo sin que se pudieran arrendar en lo sucesivo.

En fecha posterior, cinco días después de emitido el anterior decreto, Hidalgo en Guadalajara declaró abolida la esclavitud, así como los tributos que pagaban indios y mestizos (libertad y justicia).

El padre de la patria, como se le conoce, era partidario de formar un Congreso que emitiera leyes que desterraran la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; que fomentaran las artes y la industria para que los mexicanos pudieran hacer uso libre de las tierras de nuestro país.

Las reformas sociales por las que luchaba Hidalgo, al mismo tiempo que atraían a las masas, sumándolas a la causa de la lucha insurgente, alejaba a los criollos propietarios, quienes veían amenazados sus intereses, dado que éstos sólo deseaban la separación de la Nueva España, de la Corona y la sustitución del gobierno, por uno criollo; mas no eran partidarios de un cambio radical en las estructuras sociales y económicas de la región.

<sup>19</sup> Cfr. Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, colección "Nuestros Clásicos", UNAM, 1969, pp. 14 y ss.

José María Morelos, de manos del cura Hidalgo recibió el Plan de Gobierno Americano, en cuyo primer punto se lee: "Primeramente se gobernará el reino por un Congreso de individuos doctos e instruidos, y todos criollos..."<sup>20</sup>

Antes de ser capturado Hidalgo y sus caudillos, habían nombrado a Ignacio López Rayón jefe de la revolución. Este héroe, inspirado en el modelo Español de la Suprema Junta Central, que asumió el poder del reino en ausencia de Fernando VII, formó la Suprema Junta Nacional Americana, mejor conocida como Junta de Zitácuaro, el 21 de agosto de 1811, en cuya convocatoria se expresaron sus objetivos: "...se ha considerado de absoluta necesidad erigir un tribunal que se reconozca por supremo y a quienes todos obedezcan, que arregle el plan de operaciones de toda nuestra América y dicte las providencias oportunas al buen orden público y económico".<sup>21</sup>

La junta (tiene más una denotación de órgano político de gobierno) debería estar integrada por cinco miembros, de los cuales sólo tres fueron nombrados de forma inmediata, cuyos nombres son: José Sixto Verduzco; José María Liceaga y López Rayón<sup>22</sup> que fungió como presidente de la misma. Morelos fue incorporado posteriormente en su calidad de cuarto vocal.

Entre las actividades desarrolladas por la Junta de Zitácuaro, destacaron la elaboración de proyectos para la explotación racional de los recursos del país; planes de tributación adecuados a las fuentes de ingresos regionales; el intento de obtener el reconocimiento y ayuda por parte de los Estados Unidos de América; el establecimiento en la ciudad de México de un servicio de espionaje; el establecimiento de una imprenta, que aunque fuese ambulante tuviera como propósito elaborar propaganda en contra del gobierno virreinal. Posteriormente, en el año de 1812, emitió un decreto en el cual se autorizaba la acuñación de moneda insurgente.<sup>23</sup> Cabe destacar la influencia del principio de justicia y de la filosofía inglesa pues en el numeral 31 establece que: "Cada uno se respetará en su casa como

<sup>20</sup> Ramón Castellanos Coll, *Historia del H. Congreso del Estado de Tabasco*, t. 1, México, 1991, p. 38.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> "El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias; mas por ahora se completará el número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la nación en 21 de agosto de 1821", Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Edit. Porrúa, 1967, p. 25.

<sup>23</sup> Cfr. Ramón Castellanos Coll, *op. cit.*, p. 38.

en un asilo sagrado, y se administrará con las amplias restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre ley *Corpus habeas* de Inglaterra". Y a continuación, en el numeral 32: "proscribe como bárbara la tortura sin que pueda lo contrario aún admitirse a discusión". (Principios de libertad y justicia y los valores de legalidad, racionalidad y responsabilidad en el actuar del poder público.)

El trabajo parlamentario y legislativo de Morelos es sumamente importante, pues de él surge el primer Congreso en México. Morelos inició este tipo de actividad en el año de 1810, decretando el 16 de noviembre de ese año unas instrucciones dirigidas a sus subordinados, tendientes a regular su conducta en las regiones ocupadas, y con el afán de organizar los lugares ocupados (congreso tiene una denotación más religiosa por las congregaciones cristianas diferentes).

Las primeras ideas relacionadas con la formación de un Congreso, son esbozadas por Morelos el 12 de septiembre de 1812, como ya se dijo, en su calidad de vocal de la Junta de Zitácuaro, como respuesta a una petición de Rayón.

Guardaba la idea de componer un Congreso constituido por representantes, al menos, de provincias episcopales, así como de los principales puertos; pero como las capitales y los puertos aún no eran "nuestros", como él decía, no podía tener lugar la mencionada organización, por lo que les debía bastar con integrar dicha junta con cinco integrantes, estando divididas por los cuatro vientos sobre las armas, quedando en medio, libre de ellas, con uno o dos ministros de política y buen gobierno, que se eligieran provisionalmente, para que coadyuvaran a despachar los asuntos ajenos a los militares; en tanto se conformaban cuatro ejércitos capaces de vencer al enemigo, o al menos que lo resistieran.

Morelos tenía la idea de transformar la Junta de Zitácuaro en un Congreso, por lo que se empeñó en fortalecerla e incrementar el número de sus integrantes. Para ello ensayó métodos democráticos en la provincia de Tecpan.<sup>24</sup>

El día 11 de septiembre de 1813, Morelos, en su calidad de capitán general de los ejércitos americanos, expidió el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso, y al día siguiente, al

<sup>24</sup> Entidad creada por Morelos, situada actualmente en lo que se conoce como el estado de Guerrero. *Ibidem*, p. 39.

iniciar los trabajos del Congreso de Chilpancingo, fue leído el celebre documento denominado *Sentimientos de la Nación*, en el cual se resume el pensamiento del inmortal caudillo, teniendo la finalidad de servir de pauta a los trabajos del Congreso,<sup>25</sup> y convirtiéndose en uno de los primeros apuntes para un Estado democrático social de derecho en complementación al clásico Estado liberal de derecho decantado magistralmente en las Constituciones de 1824 y 1857.

En este histórico documento redactado por Morelos, la soberanía se depositó en los representantes del pueblo y el poder para su ejercicio se dividió en tres órganos. Se plasmó que el Poder Legislativo se encomendaba al Congreso; en los artículos 12 y 14, sin que dicho documento contuviera norma alguna que hiciera alusión a su integración. Esta omisión se explica por el hecho de que en los *Sentimientos de la Nación* Morelos modificó los elementos constitucionales, dejando subsistente la idea de este documento en cuanto a su composición, aunque por otra parte, en su correspondencia con Rayón deja ver su inquietud de convocar a un nuevo Congreso que sustituyera la Junta de Zitácuaro.<sup>26</sup>

#### LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

#### EL CONGRESO Y SU FACULTAD DE INTERPRETACIÓN

#### Y LA FACULTAD DE INICIATIVA PARA LA SUPREMA

#### CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La Constitución de 1824 es un documento jurídico príncipe y fundamental de nuestro país, aunque con posterioridad se hubiera transformado la Constitución de la forma estatal implantada, sustituyéndose la forma de Estado federal por uno central y a pesar de los constantes cambios de regímenes políticos y gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales.

Por virtud de la emancipación que sufrió la nueva España de la Corona el 27 de septiembre de 1821, el conglomerado humano, tan distintos unos de otros los establecidos en el territorio nacional, dejó de estar sujeto al dominio político del Estado español pero sin que se convirtieran por

<sup>25</sup> Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 40.

<sup>26</sup> Cfr. Iturbide Ignacio Romero Vargas, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, pp. 33 y ss.

ese solo hecho en un nuevo Estado nacional con las características precisas y definitivas de tal forma de organización política tomando como paradigmas el Estado inglés, francés o norteamericano.<sup>27</sup> Tales características y elementos fueron plasmados en la Constitución de 1824 que, por ende, es la fuente creativa del Estado federal mexicano. El ser estatal de México tuvo su inicio en la referida Constitución, aunque durante el transcurso de nuestra historia como Estado hubiese sufrido variaciones de diversa índole.

Este fundamental documento histórico del Estado mexicano ha sido blanco de distintas opiniones doctrinales, porque muchos lo han calificado como una copia al carbón de la Constitución norteamericana de 1787, tema que no es objeto de la presente investigación.

Para nadie es desconocida la circunstancia de que las condiciones reales que el país vivía no eran las propicias para que de forma natural se pudiera cumplir con los principios y reglas básicos contenidos en este máximo ordenamiento.<sup>28</sup>

## EL PODER LEGISLATIVO Y REPRESENTACIÓN POPULAR

Sin salirnos del tema sobre nuestra primera Constitución Política de 1824 en la que se fundó el Estado mexicano y fue el inicio constitucional del derecho político parlamentario, tenemos que el Poder Legislativo ordinario se depositaba según el texto de su artículo 10 en el siguiente órgano:

Art. 10. El Poder Legislativo general de la federación, residirá depositado en una cámara de diputados, y en un senado; que componen el Congreso General de la federación.

Art. 11. Todos los individuos de la cámara de diputados, y del senado serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los estados en la forma que prevenga la Constitución.

<sup>27</sup>Cfr. Mario de la Cueva, *Apuntes de derecho constitucional. Teoría*, México, 1967, p. 35. Este autor señala que la Constitución de 1824 es producto de un sistema híbrido, carente de unidad y ausente de lógica, ya que se entremezclan las ideas contenidas en la Constitución norteamericana, de la cual tenían dos traducciones, y de la Constitución de Cádiz de 1812.

<sup>28</sup>Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, op. cit., pp. 99 y 100.

Artículo 12. La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la de la población. Cada estado nombrará dos senadores según la forma que prescriba la Constitución.

Según el texto del artículo 10 el Senado es una cámara colegisladora. La diferencia fundamental entre ambas cámaras reside fundamentalmente en su origen; ya que mientras la de diputados se formaba por la elección de la población, los senadores eran electos por los diputados. También encuentran una diferencia en su carácter y naturaleza; que dicho en otras palabras, la Cámara de Diputados es por esencia una cámara de representación nacional; porque sus individuos son electos directamente por la población, que si bien son electos por distritos o partidos, en realidad representan a toda la nación y no a aquel distrito o partido que los elige. El Senado, por el contrario, representa por esencia el interés particular de cada uno de los estados, de ahí que sean electos por el órgano más representativo y soberano de dicho estado; como José Barragán Barragán califica a la Legislatura.<sup>29</sup>

#### ESTRUCTURA UNICAMERAL O BICAMERAL

El bicameralismo es aceptado, dada su génesis histórica, en los tiempos del siglo XIV en Inglaterra, hasta la sensibilísima atenuación que de eso ofrece el actual parlamentarismo británico, de su necesaria presencia en los estados de régimen federal.<sup>30</sup>

Silvano Tosi es de la opinión de que el debate entre las ventajas del bicameralismo y del monocameralismo es ociosa y nunca se resuelve. Para este autor son apreciables los argumentos rousseauianos en el sentido de que a la ley, siendo la expresión de la voluntad popular, se le debe eliminar cualquier obstáculo de su genuina y directa manifestación, y de ahí la necesidad de que el Poder Legislativo resida en una sola asamblea. Pero tampoco se deben despreciar los argumentos que afirman que la segunda cámara, o cámara de enfriamiento, permite una más meditada decantación

<sup>29</sup> Cfr. José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, México, Universidad de Guadalajara, 1994, pp. 208 y 209.

<sup>30</sup> Cfr. Silvano Tosi, *Derecho parlamentario*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y el Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996, p. 29.

de la manifestación del pueblo; y que aseguran que una asamblea única tendrá fatalmente una vocación hegemónica no controlable frente al gobierno; y que acrecentan los riesgos para que se llegue al punto al que Tocqueville llamaba, "la tiranía de la mayoría".

Tosi, concluye que la alternativa entre el bicameralismo y el unicameralismo no se debe considerar como de alternativas absolutas, sino relativas. Le parece que se trata de un problema empírico de técnica constitucionalista, que es resuelto caso por caso, tomando en consideración las circunstancias de orden histórico-político propias de los ordenamientos en los cuales se desea implantar.<sup>31</sup>

Señalan algunos críticos de la Constitución de 1824, que por imitación a la Constitución norteamericana de 1787, que sirvió de modelo para nuestros primeros congresistas, ha predominado el bicameralismo, en vista tanto del Acta Constitutiva, como de nuestra primera Constitución federalista (artículos 8 y 25); en la centralista de 1836 o Siete Leyes y en el año de 1843.<sup>32</sup> Sin embargo, Manuel González Oropeza sostiene con fundamento en el trabajo realizado por José Barragán,<sup>33</sup> Jesús Reyes Heróles<sup>34</sup> y Manuel Herrera y Laso,<sup>35</sup> que el federalismo mexicano no ha sido una simple imitación de los Estados Unidos; sino que se consolidó a través de un largo y penoso desarrollo propio.

Retomando la observación de Silvano en el sentido de que cualquiera de los sistemas que se adopte debe atender a las circunstancias histórico-políticas del Estado en donde se desea erigir; parece extraño que en un sistema centralista, en donde el Senado no tenía funciones representativas de los estados, subsistiera el bicameralismo. Sin embargo, esto ocurrió, y tal contradicción se palió —al modo de ver de Daniel Moreno— asignando a tal representación un carácter aristocrático, ya que uno de los requisitos exigidos para ocupar tan honroso puesto era el de contar con un capital físico

<sup>31</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 30.

<sup>32</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Edit. Porrúa, 2000, pp. 270 y 271.

<sup>33</sup> Cfr. *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, México, D.D.E., 1984; y *El pensamiento federalista mexicano: 1824. Administración y política*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.

<sup>34</sup> Cfr. "Centralismo y federalismo 1443-1814", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. III, 3a. ed., México, Congreso de la Unión, 1985, p. 45.

<sup>35</sup> Cfr. "Federalismo y centralismo", *México: historia y política*, España, Edit. Tecnos, 1987, pp. 151 y ss.

que redituara una renta anual no menor a 2,000 pesos anuales, cantidad de grandes proporciones al inicio de nuestra vida independiente.

En nuestra Constitución centralista, los senadores eran designados por las juntas departamentales, de acuerdo con las listas que formaba la Cámara de Diputados.

Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 25 expresaban que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso, el cual se dividía en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; además disponía que igualmente se depositaba este poder en el Presidente de la República, en lo tocante a la sanción de leyes.

Debido a que se sentía a la Cámara de Senadores como un Congreso aristócrata, el constituyente de 1856-1857 suprimió la figura del Senado para reducir al Congreso a una sola cámara.<sup>36</sup> Esto no duró mucho tiempo, ya que la mentalidad absorbente del Poder Ejecutivo –como lo califica Daniel Moreno– tanto Juárez como Lerdo de Tejada, hicieron que apenas restaurada la República en el año de 1867, creyeron que podían modificar, así fuese inconstitucionalmente, la Constitución que apenas entraría nuevamente en vigor.

El intento de reforma se logró hasta el año de 1874, cuando se restableció la figura del Senado, siguiendo el modelo estadounidense. La Cámara de Diputados siguió siendo electa en forma proporcional al número de habitantes y la Cámara de Senadores, dos por cada estado y dos por el Distrito Federal, conservándose el voto indirecto.

Para la Constitución de 1917, ya institucionalizado el voto directo, a causa de la propaganda populista y a la influencia del movimiento democrático que encabezó Francisco I. Madero, se continuó con el sistema bicameral, por lo que hace al Congreso general.<sup>37</sup>

Por su parte, Serna de la Garza opina que de manera tradicional se ha identificado al bicameralismo con el sistema federal. Dicha vinculación tiene su fundamento en que desde la Constitución de 1824 se ordenó que los senadores serían electos por las legislaturas de los estados.<sup>38</sup> En virtud de

<sup>36</sup> Olvera y Zarco presentaron su voto particular en contra, fundándose este último en claras razones, distinguiendo al Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que había fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 272.

<sup>37</sup> Cfr. Daniel Moreno, op. cit., pp. 426 a 428.

<sup>38</sup> Así pues, relacionando lo dispuesto por el artículo 10 del proyecto que establecía: "El Poder Legislativo general de la Federación, residirá depositado en una Cámara de Diputados, y en un

dicho procedimiento, se pensaba que los senadores representaban a los estados de la República y no a la nación, como si lo hacían los diputados.<sup>39</sup> Además, para fortalecer esta creencia, ha contribuido el hecho de asociar en cuanto a la naturaleza de su representación, al Senado mexicano con el norteamericano.

Sin embargo, Serna de la Garza parece haber advertido elementos que contradicen dicha vinculación. Uno de ellos sería la experiencia centralista mexicana en la cual, como ya se vio, subsistió el bicamerismo. Otro elemento lo constituye la gradual desaparición de la intervención de las legislaturas locales en el proceso de elección de los senadores, cuyo último resabio fue la disposición contenida en el artículo 56 constitucional que contemplaba facultad de declarar electo al candidato a senador que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Finalmente, como último elemento, al parecer de este autor, es el hecho de que a los aspirantes a ser miembros de cualquiera de las cámaras se les exigen los mismos requisitos, con excepción del de la edad.

Más bien, la justificación de un sistema bicameral, no lo constituye el hecho de vivir en un sistema federalista, sino el ánimo de introducir un principio de control y moderación en el Poder Legislativo.<sup>40</sup> Es más, la mayor serenidad política, de ánimo y de madurez la supone la edad más avanzada. Este factor resultaría determinante para garantizar la existencia de un elemento moderador en los procedimientos legislativos.

Mientras en México existía un partido hegemónico en el poder, y con partidistas del mismo dentro de todas las instancias gubernamentales, in-

---

Senado; que componen el Congreso general de la Federación", con lo dispuesto por el artículo 42, que a la letra reza: "El Senado de la Federación se compone de dos senadores por cada Estado, elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años." Cfr. José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo; la formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978, pp. 208 y 210.

<sup>39</sup> Al modo de ver de José Antonio Alonso de Antonio, el bicamerálismo sólo parece tener sentido en los estados federales, o al menos, descentralizados políticamente, en los cuales, las dos cámaras que integran el parlamento asumen representaciones distintas y desempeñan funciones parcialmente diferentes. Así las cosas, la cámara baja ostentará la representación política, mientras que la cámara alta, la representación territorial. Cfr. José Antonio Alonso de Antonio, *Derecho parlamentario*, España, J.M. Bosch editor, 2000, p. 34.

<sup>40</sup> Sobre el particular Maurice Hauriou señala que la dualidad de las cámaras es la condición necesaria para la moderación del poder, sin la cual no es posible gobierno constitucional alguno. El Poder Ejecutivo ha sido moderado por la dualidad del jefe de Estado y de los ministros, por lo que el Poder Legislativo se debe moderar con la dualidad de las cámaras (senadores y diputados). Cfr. *Principios de derecho público y constitucional*; Traducción de Carlos Ruiz del Castillo, 2a. ed., España, Instituto editorial REUS, 1972, p. 476.

cluidas ambas cámaras de la legislatura federal, se sustituía el sistema bicameral.

Ahora, en nuestro país se está conformando un sistema de partidos diferente, y en el que cabe la posibilidad de que la mayoría de ambas cámaras pertenezcan a un partido distinto al cual pertenece el Presidente de la República,<sup>41</sup> por lo que es de esperarse que el bicameralismo recobre su función de elemento moderador, mediador y representativo de las entidades, de los siempre conflictivos procesos de integración de gobierno y de salvaguarda de la gobernabilidad.

Serna de la Garza, cita las ventajas institucionales del sistema bicameral bajo la óptica de Tena Ramírez, las cuales son: El hecho de favorecer el equilibrio de Poderes, dividiendo al Legislativo, el cual generalmente tiende a predominar.<sup>42</sup> En caso de conflicto del Ejecutivo con una de las Cámaras, la otra puede servir de mediadora. No obstante, si el conflicto surge con ambas Cámaras, hay la presunción de ser cierto el criterio de la Legislatura.

La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y el predominio de las pasiones políticas en el proceso Legislativo.<sup>43</sup> Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite

<sup>41</sup> Recuérdese que el PRI fue perdiendo espacios dentro de la legislatura federal, tan sólo basta echar un ojo a la conformación del Congreso de la Unión desde la LIV a la LVII Legislatura. Además de que el día 2 de julio del año 2000 el partido hegemónico, que desde Plutarco Elías Calles había detentado la Presidencia de la República dio paso a la alternancia al perder su candidato frente al propuesto por el PAN, Vicente Fox Quesada. Con la conformación de la LVII Legislatura se inauguró una nueva época en la vida del Poder Legislativo mexicano, en tanto que el PRI, por primera vez en su historia, perdió la mayoría absoluta (251 diputados) lo que colocaba al sistema político mexicano en la antesala de la llamada cohabitación plena. En el Senado, el PRI conservó la mayoría absoluta, que no estuvo en riesgo puesto a que en el año de 1997 no se disputó más que un porcentaje minoritario de los escaños; sin embargo no logró reunir la mayoría calificada necesaria para realizar las reformas constitucionales por sí mismos, pues sólo obtuvo 76 lugares de los 128 de la cámara alta. El debilitamiento del entonces partido hegemónico u oficial dismanteló antiguas prácticas de integración de los órganos de gobierno al interior de la cámara baja, de conformación de las comisiones legislativas y de los eventos ceremoniales, como la respuesta al informe presidencial. Cfr. LVIII Legislatura, *Directorio del Congreso mexicano LVIII legislatura 2000-2003*, México, 2001, p. 608.

<sup>42</sup> La figura del Senado se ha podido mantener a través del transcurso de los años, en virtud de que la opinión pública fue convencida de que la dualidad de las cámaras era indispensable para la democracia liberal. La idea básica estriba en que para el equilibrio de poderes es necesaria la existencia de una segunda cámara; ya que una cámara única conduciría al régimen de la asamblea. Cfr. Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. española, España, Edit. Ariel, 1982, p. 135.

<sup>43</sup> Aunque sin coincidir con sus argumentos, Maurice Duverger expone que carece de fundamento el argumento que expone que la segunda cámara es para la reflexión; bajo el razonamiento

que la controversia sea meditada y madurada a efecto de emitir un buen juicio.<sup>44</sup>

Además incluyo la representación de los intereses de los Estados como lo hemos visto recientemente con el debate sobre el federalismo fiscal.

#### FACULTADES ASIGNADAS AL CONGRESO FEDERAL

##### Lo dispuesto en la Constitución de 1824

No siempre entiendo por esta palabra (República) una aristocracia o una democracia, sino en general, todo gobierno guiado por la voluntad general, que es la ley. Para ser legítimo, no debe el gobierno confundirse, con el soberano, sino ser el ministro del mismo: en este caso la monarquía misma es la república.

Esta frase de Rousseau, señala Emilio Rabasa, es inadmisibles para nosotros; por lo que se debe interpretar que lo que este autor concebía como República era lo opuesto a la autocracia, al absolutismo; ya que no importaba quién o cuántos gobernarán, ni cómo se distribuía y ejercía el poder, ni qué facultades tuviera cada órgano público; lo realmente importante era que los funcionarios públicos no obraran caprichosamente, sino dentro de las órbitas de las leyes, que no eran más que las condiciones de la asociación civil. Por lo que los poseedores del poder sólo obrarían con apego a las leyes que formaban el pacto social, con lo que se opondrían a la autocracia de aquel entonces (dictadura en la actualidad), cuya voluntad era arbitraria y sin sujeción a ley alguna.

---

de que la cámara, al controlar las decisiones de la primera, evitaría las medidas precipitadas, descuidadas y rápidas; con la finalidad de asegurar un mejor trabajo parlamentario. El autor señala que el defecto principal de los parlamentos es la lentitud y no la precipitación; por lo que al añadir un freno más, agravaría el problema principal que atañe al parlamento; por lo que propone una disposición adecuada en torno a un trabajo interno de la cámara que asegure la reflexión necesaria, tanto como el sistema bicameral pero sin sus inconvenientes. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. española, España, Edit. Ariel, 1982, p. 136.

<sup>44</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Edit. Porrúa, 1978, p. 266. Autor citado por José María Serna de la Garza, *Panorama de derecho mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp. 9 y 10.

Rabasa concluye que la aceptación de la República por los constituyentes fue la aprobación de las ideas de Rousseau, además de formar una forma específica de gobierno, contrario a la monarquía.<sup>45</sup>

La adopción de estas ideas, más la conocida situación de inestabilidad política, económica y social que vivía la nación mexicana en aquel entonces, nos lleva a la conclusión de que el mayor logro de nuestro primer constituyente, no es haber logrado la perfección del texto constitucional, sino haberse reunido por vez primera para darle al país naciente una norma fundamental bajo cuya observancia se condujeran sus gobernantes, sobre todo, después de haber tenido la experiencia efímera del gobierno imperial de Iturbide.

Atento a lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1824, las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería de ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la Libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.
- II. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales a su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.
- III. Proteger la Libertad de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la Federación.
- IV. Admitir nuevos estados a la unión Federal, o territorios, incorporándolos en la nación.

<sup>45</sup> Cfr. Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del constituyente de 1824; integración y realización*, México, UNAM, 1986, pp. 129 y 130.

V. Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

VI. Erigir los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.

VII. Unir dos o más estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo, o erigir uno nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás estados de la Federación.

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación y designar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios de consolidarla y amortizarla.

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios.

XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación.

XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el Presidente de los Estados Unidos.

XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XVIII. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.

XIX. Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.

XXI. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.

XXII. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

XXIV. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

XXV. Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.

XXVI. Establecer una regla general de naturalización.

XXVII. Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.

XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos Poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.

XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

XXX. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

XXXI. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.<sup>46</sup>

Por su parte "sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva; establecida en el artículo 165".

<sup>46</sup>Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, LVII Legislatura, t. VIII, artículos 73-81, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 32 a 34. Véase también Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*, op. cit., pp. 174 a 176.

Por lo que hace a este otro documento histórico tenemos que sufrió algunos cambios, tanto de fondo como de forma. Entre éstos se encuentran los referentes a las facultades del Congreso, cuyos preceptos fueron contenidos ya no en el artículo 50 sino en el artículo 72 de este nuevo ordenamiento federal. Y dado el desprestigio de que fue objeto la figura del Senado, fue suprimida la figura del texto constitucional, señalando en el artículo 51 que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión", mismo que de conformidad con los artículos siguientes quedaba conformado por diputados, propietarios y suplentes.

Algunos de los preceptos fueron derogados, otros tantos cambiados de posición dentro de las fracciones que contienen las facultades del Congreso. Y en lo tocante a la última fracción del citado precepto, se redactó bajo el siguiente tenor: "XXX. Para espedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."<sup>47</sup>

Sobre la última fracción, Emilio Rabasa expone que fue tomada de la Constitución norteamericana, siendo un precepto indispensable, y que fue puesto en práctica por todas las naciones del sur. Se trata pues, de la amplia facultad legislativa contenida en la fracción XXX del artículo 72, sin la cual sería imposible el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo; así como dejar al arbitrio de cada departamento la interpretación de sus atribuciones especiales, y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño.

Asimismo, señala que la fracción referida pone un límite al legislador, puesto que da a las leyes el objeto de "hacer efectivas" las facultades que la Constitución otorga. Sin embargo, en caso de una lucha entre el Congreso y el jefe de gobierno, por motivo de una desaveniencia política o por resentimientos personales, se observará una lucha, en la cual, con la finalidad de abatir al gobernante, se dispondrá el Congreso a dictar leyes que restrinjan las facultades presidenciales, así como ocurrió en el caso Johnson, en 1869 en los Estados Unidos.<sup>48</sup>

<sup>47</sup>Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 48 a 50; y Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*, *op. cit.*, pp. 617 a 619.

<sup>48</sup>Cfr. Emilio O. Rabasa, *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1990, pp. 156 y 157.

## El artículo 73 de la Constitución de 1917

Para 1917 las facultades del Congreso de la Unión se establecieron en el artículo 73, a diferencia de la ubicación que tenía en la Carta de 1824 y la de 1857, quedando como sigue:

- I. (...)
- II. Erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política (ahora derogado);
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; siendo necesario al efecto:
  - 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
  - 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
  - 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
  - 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
  - 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
  - 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate.
  - 7o. Si las Legislatura de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;
- IV. (...)

V. (...)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios Federales, sometiéndose a las bases que se marcaban en cinco fracciones (derogada);<sup>49</sup>

VII. (...)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de la Constitución, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del 123 de la propia Constitución;

XI. (...)

XII. (...)

XIII. (...)

XIV. (...)

XV. (...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

<sup>49</sup> Para conocer el texto de aquella fracción remitimos al lector a dar lectura del libro: Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1967*, op. cit., pp. 846 y 847.

- XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XIX. Para fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- XXII. (...)
- XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;
- XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor;
- XXV. Para el funcionamiento y organización de la materia educativa;
- XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República, y para constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;
- XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas (derogada);
- XXIX. Para establecer contribuciones en distintas materias;
- 1o. Sobre el comercio exterior;
  - 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
  - 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
  - 4º. Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la federación.
  - 5o. Especiales sobre:
    - a) Energía eléctrica.
    - b) Producción y consumo de los tabacos labrados.

- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de fermentación.
- f) Explotación forestal.
- g) Producción o consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria Federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y

Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades enunciadas en las fracciones anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.<sup>50</sup>

#### EL PODER LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los estados que conforman la Federación mexicana son entidades de derecho público, quienes poseen personalidad jurídica propia suficiente para adquirir derechos y obligaciones frente a la federación y ante otros estados miembros, apegándose al marco constitucional que nos rige.<sup>51</sup>

El artículo 116 de la Constitución General de la República preceptúa que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, el Poder Legislativo se deposita en las legislaturas de los estados, cuya integración y funcionamiento no son materia del presente punto.<sup>52</sup>

<sup>50</sup>*Ibidem*, pp. 845 a 850. Únicamente han sido transcritas aquellas fracciones que contienen nuevas facultades, o alguna novedad respecto a la redacción del texto de la Constitución de 1824. Las fracciones que no tienen texto repiten casi en su totalidad el texto contenido en algunas de las fracciones del artículo constitucional correspondiente a las facultades del legislativo en la Carta Magna de la fecha señalada.

<sup>51</sup> Cfr. *Revista de Política y Derecho Parlamentario*, año 1, núm. 1, México, junio-julio de 1992, p. 112.

<sup>52</sup>*Ibidem*, p. 114.

Este órgano colegiado depositario del Poder Legislativo en su demarcación es al que corresponde de manera sustantiva la construcción del marco jurídico que rija en la entidad correspondiente, además de ejercer facultades de control político con respecto a los otros poderes y los municipios que integran aquel estado.<sup>53</sup>

La propia Carta Magna para diferenciar al Poder Legislativo federal, del local, le niega el atributo de supremo, tal como lo hace con el Congreso de la Unión, artículo 49; denominándolos, Legislaturas de los estados, artículos 116 y 122; órgano Legislativo estatal, artículo 105, fracción II inciso d); o simplemente legislaturas, artículo 135.

En los estados, el Poder Legislativo se manifiesta mediante dos formas, a saber: una es la constituyente o fundamental y la otra, la ordinaria. Por lo que hace a la función constituyente, es de dos especies perfectamente diferenciadas en su aspecto temporal; a la primera se le califica como original, y a la segunda como derivada. Sobre la primera, se dice que es original, no por el hecho de provenir de un ente soberano, sino por virtud de ser la primera, y de la cual parte todo. La derivada, que sin dejar de ser fundamental se manifiesta mediante el poder de reformar la Constitución local, que se concretiza mediante la combinación del trabajo de órganos, como lo son: los congresos locales y los ayuntamientos; que aunque siendo la regla general, admite excepciones y variantes.

La segunda forma en que se manifiesta genéricamente el Poder Legislativo local es la que se suele denominar "ordinaria"; la que por regla general se ejercita por la legislatura local, y en forma excepcional por el titular del Ejecutivo de la entidad, en uso de sus facultades extraordinarias. Normalmente, dicha facultad del gobernador se encuentra plasmada en los preceptos constitucionales locales; sin embargo, al parecer de Arteaga Nava, esto va en contra de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución General de la República, la que dispone que la función legislativa en los estados de la República es perpetuamente colegiada (primer párrafo, artículo 116).<sup>54</sup>

<sup>53</sup> *Idem.*, p. 116.

<sup>54</sup> "El Poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

Las legislaturas estatales ejercen las facultades que de forma expresa o tácita les confiere la Carta Magna. De forma expresa se encuentran señaladas en los artículos 5o., 17, 115, fracción IV y 121 fracción V, y tácita cuando se emplean las fórmulas "conforme a la ley", "las leyes determinarán", o "de acuerdo a la ley", etcétera como se puede observar al dar lectura a los artículos 4o. y 5o. de la Constitución federal. Es más, con apego al artículo 124, es de su competencia legislar sobre aquellas materias que no hayan sido especialmente reservadas a los poderes federales y las que no tengan prohibidas de forma expresa.

Es importante señalar, que no todas las funciones de los congresos locales se constriñen al campo legislativo; y en cuanto a su contenido se pueden desprender otras dos, tales como las funciones administrativas o administrativo-políticas, cuando ejercen su presupuesto o hacen nombramientos o promueven y destituyen, ratifican designaciones que hace el gobernador; y las jurisdiccionales, cuando en términos de sus constituciones y leyes de responsabilidades, juzgan los actos de ciertos servidores públicos locales, mismas que son inatacables y por medio de las cuales se imponen penas.<sup>55</sup>

Adelantándose un poco a lo que se tratará en el capítulo 8o. del presente libro, tan sólo nos basta con decir que según lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima las funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por un Congreso unicameral al que se le denomina "Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima."<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, p. 598.

<sup>56</sup> Cfr. Enrique A. Salazar Abaroa y Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*, México, H. Congreso del Estado de Colima, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, 2000, p. 476.

## Capítulo 2

# Estudio sobre el derecho político parlamentario

### PRECEDENTES DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO MEXICANO

El gobierno de las ciudades y las villas fue, por una antigua tradición casi universal, un gobierno colegiado. Es para el parlamentarismo una raíz antigua e influyente, considerando el Ayuntamiento de los Cabildos o Junta de las Cabezas o Principales, para deliberar, intercambiar puntos de vista y votar. Todo lo anterior –recuerda Bátis– dejó su huella en los procesos de la legislación parlamentaria. Hernán Cortés y la integración del primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz es un claro ejemplo de un hábil y manipulador parlamentario, pues con este acto de constitución del primer ayuntamiento en México o en la Nueva España el conquistador se quitaba de encima a Diego de Velásquez para establecer relaciones directas con la Corona y conseguir de manera autónoma su proyecto colonial.

El primer acercamiento a la institución parlamentaria colonial como tal, la tuvimos cuando algunos mexicanos hicieron caso a la convocatoria, a efecto de enviar diputados a las cortes que se reunirían en Cádiz para la creación de la primera Constitución, la que oficialmente se nombró Constitución Política de la Monarquía Española, asamblea que fue convocada el 16 de mayo de 1809.<sup>57</sup> Nótese las denominaciones cortes y asamblea, para aquellos ortodoxos del vocabulario que niegan la denominación coloquial y legal al Congreso mexicano de parlamento y a los diputados de congresistas.

<sup>57</sup> Cfr. Bernardo Bátis Vázquez, *Teoría de derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 60.

Es importante para la historia del derecho político parlamentario mexicano recordar que las constituciones mexicanas han sido creadas por congresos constituyentes y una junta nacional instituyente creadora del reglamento político provisional del Imperio, y también la Junta Nacional Legislativa que expidió las bases de organización política de la República Mexicana de 1843. Posterior a ello se convocaron los congresos constituyentes de 1846-1847; el Constituyente de 1856-1857; el Constituyente de 1916-1917, el cual reformó la Constitución de 1857 dando vida a la que actualmente nos rige.

Muy recientemente, en el año de 1987, es cuando se puntualiza doctrinalmente con el debate habido al interior del Primer Congreso de Derecho Político Parlamentario Iberoamericano celebrado en el recinto parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando con fino escarpelo y profundos conocimientos de Antonio Martínez Báez da las bases y argumentos para precisar el nombre, para mí correcto, de la rama del derecho político constitucional, materia de la presente obra, el cual regula y estudia la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones del Congreso mexicano; así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.

Sin embargo, de lo escrito, las obras que en algunos apartados trataron al Poder Legislativo y al derecho político parlamentario como derecho legislativo en nuestro país constituyen el origen de esta rama jurídica. Entre estas obras Pedroza de la Llave cita: *Apuntamientos para el derecho constitucional mexicano* (1871); *Derecho constitucional* (1875); *Curso de derecho constitucional*, (1888); *Elementos de derecho constitucional mexicano* (1899); *Derecho constitucional mexicano*, (1931), etcétera, hasta llegar a las obras de actualidad bajo títulos similares. Igualmente, se puede encontrar bibliografía en la que se aborda lo concerniente al Poder Legislativo de forma específica como derecho parlamentario.<sup>58</sup>

En la última década del siglo pasado y lo que hemos vivido del presente milenio, en México ya se han escrito libros, además de encontrar otras fuentes de investigación, que tratan la materia bajo el nombre de *Derecho político parlamentario* y *Derecho político parlamentario mexicano*, obras que forman parte de las fuentes consultadas para la elaboración de la presente obra.

<sup>58</sup> Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 32.

Desde tiempos muy remotos la clasificación del derecho ha sido elaborada atendiendo principalmente al ámbito de su aplicación, a las materias específicas a las cuales se refiere y a la intervención del gobierno en su control. Ulpiano concebía al derecho público como aquel que se ocupa de las cosas que conciernen a la *civitas* y derecho privado el que atañe exclusivamente al interés de los particulares.<sup>59</sup> Pero lo anterior no quiere decir que el derecho parlamentario tuviera como fuente única el derecho público, pues estaríamos interpretando equivocadamente los esfuerzos de Ulpiano por sistematizar los apartados normativos para la vida pública y la vida privada y para la rica ramificación posterior que tuvo la esfera pública y la privada. Podemos citar algunos ejemplos, o mejor dicho, enumerar esquemáticamente apuntes de Bernardo Bátiz respecto a la denominación, funciones y normatividad de la vida interna y externa de lo que ahora conocemos como parlamentos, asambleas y congresos .

Bernardo Bátiz escribe respecto a los parlamentos y sus procedimientos; "La historia es rica en información sobre estos cuerpos colegiados: Consejo de Ancianos, Sanedrín, Tribunales, Aerópago, Senado y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas (...)" Y citando Bátiz a Toribio Esquivel Obregón, en *Apuntes para la historia del derecho en México*,

cuando traduce la Biblia al gótico, usa el término *gakhunts* que significa "reunión", para aludir la Sinagoga, pero utiliza el mismo término cuando traduce Sanedrín y cuando se refiere a Tribunal, siempre para aludir a Asambleas deliberantes. La historia de las sociedades humanas es de algún modo la historia de sus dirigentes reunidos en Parlamento: en ocasiones para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones; en otras, para tomar las decisiones de forma colectiva, pero

<sup>59</sup> Una vez aceptada la utilidad didáctica de la distinción entre derecho público y privado es posible clasificar al derecho parlamentario dentro del derecho público. Coincidiendo con Berlín Valenzuela, Mauricio Rossell expone que dentro de las ramas del derecho público se encuentra el derecho constitucional, del cual emana el derecho parlamentario. Cfr. Mauricio Rossell, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, LVII Legislatura y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 17.

siempre a través de un proceso en el que los integrantes del grupo hablan por turno...

Enumeremos, simplemente para traer a nuestra memoria el senado romano en su época monárquica o republicana, donde las reuniones solían ser en un templo y tenían que celebrarse entre la salida y puesta del sol; cada senador tenía la facultad de pedir al presidente que se contara a los presentes pidiendo "numera", para determinar si había quórum. En el medioevo, por ejemplo, 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, pues la oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo; o como lo sigue recordando Bátiz al citar a Giovanni Sartori:

Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en las comunas medievales no provienen de los griegos (quienes por regla, sorteaban las decisiones), sino de las órdenes religiosas, de los monjes enclaustrados en sus conventos fortalezas, que durante la alta edad media se encontraron con que tenían que elegir a sus propios superiores. No pudiendo recurrir ni al principio hereditario, ni al de la fuerza, no les quedaba más que elegir un jefe absoluto. Era una opción grave. Así entonces, debemos al devanarse los sesos de los monjes el voto secreto y la elaboración de reglas mayoritarias del voto. Pero para ellos, y después, para todo mundo en la edad media y el renacimiento, la *maior pars* debía quedar siempre unida a la *melior pars*, es decir, a la mayor parte.

Al final, la elección debía resultar siempre unánime (los rijosos eran acallados a gritos o bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no, repito: el principio consagratorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad.

Fueron los monjes y hermanos de las congregaciones religiosas quienes introdujeron el voto secreto, que se sigue usando aún para la elección del pontífice romano a fin de evitar la influencia de unos sobre otros y las presiones a los votantes, o bien, para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso.

Han sido variados los criterios que se han seguido para la elaboración de un concepto de derecho público, pero generalmente se ha atendido a tres elementos básicos que lo delimitan: organización del Estado, actividad del Estado y relaciones de los particulares con los tribunales de justicia cuando, por razón de los conflictos jurídicos surgidos, los primeros acuden ante los tribunales.

Por lo antes expuesto, se puede encuadrar, si no en el último supuesto anunciado, sí en los dos primeros, dado que se pueden encuadrar las normas parlamentarias en éstas por ser las encargadas de regular una de las partes del gobierno de un Estado, denominada Poder Legislativo.

Hace notar Francisco Berlín Valenzuela que la mayoría de los países ha optado por la instauración de regímenes democráticos, sea éste presidencial, parlamentario o de asamblea, apoyados en el principio de la división de poderes. En cada uno de estos países existe un órgano de representación popular con facultades para crear leyes y deliberar sobre los asuntos de mayor relevancia para su país.

En consecuencia, el derecho público, al ser el encargado de normar la organización del Estado, cuenta, a su vez, con diversas ramas jurídicas que de él se desprenden, como son el derecho constitucional (derecho político),<sup>60</sup> y de éste, el derecho parlamentario que no se refiere a un régimen o sistema político, como muchos inicialmente lo trataron de interpretar, anteponiéndolo frontalmente al sistema presidencialista. Pero ya precisadas las fronteras del derecho parlamentario, éste, no sólo se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos constitucionales que regula y las que establecen con los otros dos poderes y con las diversas agrupaciones de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que ellos cumplen para la dirección del gobierno, su intervención en los procesos electorales y en los procesos de integración de los demás órganos del Estado, así como en otros fenómenos de la vida pública.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> "El derecho constitucional tiene que estar montado en la teoría de la organización porque esto le garantizará, en la ciencia de la organización, porque esto le garantizará en las constituciones y al derecho constitucional prestarle a la política, al sistema político el enorme servicio". Ponencia de Humberto Quiroga Lavié, cfr. Varios autores, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Edit. Porrúa, 1987, p. 3.

<sup>61</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 43 y 44.

Diego Garrido hace mención que sobre la naturaleza del derecho parlamentario se ha escrito mucho, pero la doctrina no se pone de acuerdo sobre cuál debiera ser la naturaleza de esta rama del ordenamiento jurídico. Incluso, dice, se discute, si puede inscribirse el derecho parlamentario dentro del ordenamiento jurídico general del Estado.

Esto se debe, principalmente, a su criterio de que las perspectivas investigadoras se han movido entre dos términos indisolubles: por una parte desde la óptica de la objetividad del derecho parlamentario, mientras que por la otra se han movido dentro del subjetivismo.

Desde el punto de vista de la objetividad, los autores se han preocupado por intentar escudriñar las normas por su contenido y por ello surgen una serie de clasificaciones y tipologías: se habla así, de normas ejecutivas, de normas de organización, de normas de supremacía especial, etcétera.

Desde la perspectiva subjetivista se llega a la conclusión de que el derecho parlamentario es el derecho estatutario de los parlamentos.<sup>62</sup>

Según el criterio de este autor, ambas perspectivas no han sido lo suficientemente fértiles, toda vez que la doctrina ha hecho hincapié preferentemente en los aspectos jurídicos del texto legal parlamentario sin fijarse en sus causas, su orígenes, sin mirar hacia la dinámica del derecho parlamentario.<sup>63</sup>

Juan Maldonado Pereda considera que hablar de la naturaleza del derecho parlamentario conlleva el deber de entrar al estudio de su calidad, de su propiedad, del conjunto, orden y disposición de todas las características que le son propias y que conforman su universo. Continúa diciendo que ello implica el análisis de una calidad que da derecho a ser, dentro de la esfera del ser del derecho.<sup>64</sup>

Para este autor, pocas instituciones son a la vez tan extensas, pero tan mal conocidas, como la institución parlamentaria; y aun los versados en la materia no se han podido poner de acuerdo en definir la naturaleza del derecho que regula porque careciendo de estricta autonomía, aunque dueño de una fisonomía, peculiar, el derecho parlamentario se entronca y en

<sup>62</sup> Cfr. *I Jornadas de derecho parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, serie IV, 1985, p. 175.

<sup>63</sup> *Ibidem.* p. 176.

<sup>64</sup> Cfr. *Derecho parlamentario iberoamericano, op. cit.*, p. 33.

alguna forma comparte la misma sustancia que el derecho que le sirve de marco y de soporte, el cual es el derecho constitucional.

Una nueva perspectiva se orienta al análisis de los orígenes, a la forma de su creación histórica pero sin bastar sólo en quedarse en el análisis de su creación, sino además, profundiza en su dinámica siempre renovada y, en consecuencia, en constante creación.

Desde esta óptica, el derecho parlamentario reviste características propias que le dan fisonomía, ya que su creación sólo se puede dar en donde exista el marco adecuado que garantice su nacimiento y que no puede ser otro que el de un estado de derecho que a su vez garantiza y estimula la participación plural en una auténtica democracia directa.

Maldonado Pereda observa que en el derecho parlamentario son a las cámaras los sujetos que crean ese derecho, y al mismo tiempo son sus receptores. Para algunos hay una identidad entre el sujeto y el objeto del derecho.

Este ponente afirma que el jurista italiano Andrea Manzella considera que el derecho parlamentario lleva como elementos consustanciales a su naturaleza la flexibilidad y la ductibilidad.

Por ello, el derecho político parlamentario es un derecho cuasiconstitucional,<sup>65</sup> porque quien lo forma y a quien se dirige es partícipe esencial del poder constituyente.

Cabría pues señalar que el derecho parlamentario debemos entenderlo en relación con un círculo interno de influencia íntima y un círculo exterior que regula las relaciones del parlamento con otros órganos. El círculo interno, que afecta las relaciones íntimas, tendría una naturaleza muy flexible, dúctil y dinámica, en tanto que hacia el exterior, por lo que hace a las normas parlamentarias plasmadas en la Constitución, son de naturaleza rígida, más ordenada, mejor racionalizada y más difícil de reformar, que le brindan una cara rígida y un tanto desdibujada.<sup>66</sup>

Finalmente concluye con las siguientes palabras: "El derecho parlamentario existe independientemente de que pudiera confundirse o no como disciplina autónoma..."<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Pedroza de la Llave comparte este criterio, y para ello cita en su libro, intitulado *Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 34. Pablo Lucas verdú, *El derecho parlamentario en el marco del derecho político*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, vol. 72, 1988, pp. 362, 365, 367 y 369.

<sup>66</sup> Cfr. *Derecho parlamentario iberoamericano*, op. cit., pp. 38 y 39.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 51.

Esta afirmación tan categórica la sustenta mediante un razonamiento hecho en el sentido de que una rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos, que por el conglomerado de normas y actos que lo constituyen hace imposible su autonomía, pero no puede negar su existencia.<sup>68</sup>

**DERECHO LEGISLATIVO O DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO.  
CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
PARLAMENTARIO. TESIS DE ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ**

Nuestras hipótesis mueren por nosotros:

Dialoga Kreuzer con Popper. Profesor, su motivo fundamental es el pacifismo. Pero, por otra parte, hace usted un uso consecuente de la teoría de la evolución darwiniana en el ámbito social. Esta es una visión muy dura, muy combativa de las cosas. ¿Cómo aclarar esta aparente contradicción?

El pensador equipara una hipótesis con una mutación señalando que la discusión crítica y racional nos posibilita criticar nuestras suposiciones y eliminarlas como falsas sin exterminar a los descubridores o representantes de las malas conjeturas. Además, considera esta práctica como la mayor conquista del método crítico, posibilitando reconocer hipótesis como equivocadas y juzgarlas sin juzgar a sus portadores. El método de la discusión crítica deja morir a nuestras hipótesis por nosotros.<sup>69</sup>

Precisamente este espíritu crítico al que alude Popper, es el que en su pensamiento como constitucionalista, Antonio Martínez Báez<sup>70</sup> aplica para hacer evolucionar el contenido de las ideas, gracias a lo cual le fue posible lograr su brillante exposición en torno a la diferenciación de fondo que hay entre el derecho legislativo y el derecho parlamentario.

Antonio Martínez Báez antes de iniciar con su ponencia en el Congreso Iberoamericano de Derecho Político Parlamentario, es categórico al afirmar

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>69</sup> Karl Popper, *El cuerpo y la mente; escritos inéditos acerca del conocimiento y el problema cuerpo-mente*, España, Paidós, 1997.

<sup>70</sup> El ilustre doctor en derecho Antonio Martínez Báez, en alguna ocasión expuso que el maestro Herrera y Lasso, al darle el primer lugar en un concurso de ensayo sobre el gobierno constitucional en el año de 1925, le encaminó por los senderos del derecho constitucional, que sin ser muy brillante –como él mismo se califica, dada su escasa y nula practicidad–, se considera oficial y académicamente un constitucionalista. Cfr. Antonio Martínez Báez, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, p. 226.

que el recinto denominado Instituto de Investigaciones Legislativas, debía ser mejor llamado Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

El autor considera que puede haber un derecho legislativo por un lado y un derecho parlamentario por el otro. Pero el problema troncal está en el saber cuándo estamos en presencia de cualquiera de los dos.<sup>74</sup>

Más adelante, citando a Guasp, señala que en la cátedra, particularmente en la que se hace el estudio del Poder Legislativo, sobre su estructura y su formación, así como de sus funciones y atribuciones, han sido impartidas dentro de la materia de derecho constitucional que encuentra una articulación curricular después de la llamada teoría del Estado.

Ha sido un error muy recurrente tratar de contemplar al problema jurídico estatal desde la perspectiva de una sola norma, aunque ésta sea la fundamental, ya que no se trata de todo el orden normativo del Estado.

El error consiste en hacer del derecho constitucional un equivalente o sinónimo del derecho público estatal propiamente dicho. El derecho constitucional recoge los contenidos vertidos en la norma fundamental del Estado, pero no encierra el mismo repertorio global de problemas de que conoce el verdadero derecho del Estado, el derecho político.

Por el contrario, este último derecho comprende los diversos órganos de autoridad, con sus correspondientes ordenamientos y es susceptible de dar nacimiento a diversas ramas jurídicas cuando alguno de estos regímenes, por la importancia de su contenido, se independiza respecto de las otras, siendo entonces la rama que se crea, una derivación del derecho político, y no una marginación.<sup>75</sup>

Acto seguido, Martínez Báez hace memoria de lo aprendido de Nicolás Pérez Serrano quien citando a Jules Jachet consideraba que el derecho parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad y funcionamiento de las cámaras para el mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita

<sup>74</sup> Cfr. *Derecho parlamentario iberoamericano*, op.cit. p. 17.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 19. Véase en el mismo sentido *La política* de Aristóteles. Montesquieu en *Del espíritu de las leyes* (libro I, capítulo III) escribe: "El derecho político está contenido en las leyes que fijan la relación entre gobernantes y gobernados." Véanse también tratado de derecho político de Nicolás Pérez Serrano, *Curso de derecho político*, vol. 1 de Pablo Lucas Verdú el autor escribe: "Entendemos por derecho político aquella rama del derecho público interno que estudia las normas e instituciones reguladoras de los Poderes Estatales y de las libertades fundamentales en un contexto histórico y sociopolítico", Ekkhart Stein, y José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*.

del derecho constitucional, que deja establecido y montado el organismo encargado de ello.

Después Pérez Serrano, citando a Vincenzo Michelli, quien consideraba que al derecho parlamentario le correspondía estudiar el conjunto de relaciones jurídico-políticas que se desarrollan al interior de una asamblea, contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes. El autor italiano estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las cámaras legislativas se debía principalmente a la ignorancia que priva acerca de los principios fundamentales del derecho parlamentario, no obstante ya haber una buena cantidad de material acopiado para elaborarlos de forma sistemática.

Por lo tanto, para Martínez Báez el parlamento en nuestro días subsiste como quien debe ser el principal protagonista en el escenario político del Estado democrático contemporáneo; y que tan sólo por este papel tan importante que se le atribuye al parlamento, el Congreso requiere el sistema de normatividad que lo debe regir en cuanto a su integración, estructura, a sus diversas y complejas funciones, para que sean objeto de una disciplina autónoma y propia; es decir, que se forme una rama del derecho político referente al parlamento, al poder político que representa al pueblo, por existir un órgano del Estado que ostenta la representación de quien es el titular único de la soberanía nacional, sin que tal legitimación política se pueda ver menoscabada por la concurrencia de su función típica (crear leyes) por otros órganos de autoridad política.

Insiste el autor que el parlamento debe contar con un sistema jurídico propio que tenga al cuerpo colegiado deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe llamarse derecho parlamentario, término que califica como universalmente aceptado.

Para Martínez Báez, el término alterno que había propuesto Berlín Valenzuela, derecho legislativo, sería apropiado si se tratara de un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que pudiera revestir, tales como: Ley, reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, sin que tuviera relevancia el órgano de donde procede, así como de su diversa jerarquía. Serían muchos los temas de interés para esa materia,

como lo son los de la técnica de la jurisprudencia, el estilo literario de la ley, el lenguaje del parlamento, los cuales se podrían incluir dentro de una rama del derecho, que bien podría ser intitulada derecho legislativo o normas legislativas, porque la ley debe estar sometida a una serie de normas, de muy diferente talante y carácter, pero todas ellas con un objeto en común, a la ley, la función legislativa, la cual es compartida por varios órganos de autoridad, que ya son sujetos a una serie de disciplinas jurídicas correspondientes.<sup>73</sup>

Finalmente concluye su exposición citando las palabras escritas por San Isidoro en el siglo VI, en su libro *De las etimologías*, en el apartado intitulado "Como debe ser la ley", en donde se señala que: "La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, que no induzca al error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos." Por lo tanto, esta sería la justificación de un sistema normativo que fuera denominado *derecho legislativo*.<sup>74</sup>

## CONCEPTO DE DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

### COMO RAMA DEL DERECHO POLÍTICO

Advertida que fue la diferencia entre el derecho político parlamentario como rama del derecho político y el derecho legislativo desde la óptica del doctor Martínez Báez, es momento de que se establezca un concepto de lo que se debe entender, desde mi punto de vista por el término, o categoría jurídica conceptual, por derecho político parlamentario. Pese a que no se puede encontrar tan fácilmente doctrina y autores que profundicen sobre la materia, cada día son más los estudiosos del derecho que se interesan por desarrollar los temas parlamentarios, además de que el que escribe avisa tiempos en que esta rama del derecho público tendrá más auge, dadas las circunstancias políticas actuales que se viven en nuestro país. Hoy por hoy, el Congreso federal y las legislaturas locales tienden a ser un verdadero contrapeso a las facultades constitucionales y metaconstitucionales del Poder Ejecutivo. Esto nos lleva a la conclusión de que el estudio de los tópicos parlamentarios serán de gran utilidad para los legisladores

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 28 y 29.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 30. Esta misma ponencia se puede leer en el libro de Antonio Martínez Báez, *op. cit.*, pp. 374-380.

y parlamentarios en beneficio de aquellos que viven el derecho parlamentario todos los días en carne propia, es esto la sociedad toda.

Bajo la óptica de Francisco Berlín Valenzuela, el derecho parlamentario es: el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su *realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político*.<sup>75</sup>

Según Fernando Santaolalla se trata "del conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".<sup>76</sup>

Este autor es de la opinión de que todas estas normas siempre han de tener como punto de referencia al parlamento, como órgano constitucional investido por elección popular.<sup>77</sup>

Para Mauricio Rossell el derecho parlamentario es

la disciplina del derecho constitucional (o de derecho político) que se encarga del estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como de los mecanismos de integración, de organización y funcionamiento de las asambleas legislativas; de las facultades y privilegios de sus miembros, y de las interrelaciones de carácter jurídico y político que vinculan a aquellas con los otros poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos Políticos.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 34. Este concepto a que llegó el autor se desprende después de haber hecho la cita de las concepciones de diversos autores, tales como: Silvano Tosi, Manuel Fraga Iribarne, León Duguit, León Martínez - Elipe y Vincenzo Micelli. A la definición dada por Berlín Valenzuela se apega José María Serna de la Garza, quien en su libro *Panorama de derecho mexicano*, México, Mc Graw Hill; 1997, p. 3, lo hace patente.

<sup>76</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, España, Edit. Espasa Calpe, 1990, p. 30.

<sup>77</sup> *Loc. cit.*

<sup>78</sup> Mauricio Rossell, *op. cit.*, p. 19.

Susana Thalía Pedroza de la Llave no sólo se conforma con dar una definición de derecho parlamentario, sino que retomando las afirmaciones de Berlín Valenzuela en el sentido de que la esencia del órgano legislativo de ninguna manera se altera por la denominación que creemos más apropiada... por lo que define al derecho parlamentario mexicano como

aquella parte, rama, sector o disciplina de especial importancia del derecho constitucional mexicano, que se refiere al estudio y a la regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, comúnmente denominado como "Congreso de la Unión" –formalmente Congreso General–, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.<sup>79</sup>

Amén de las críticas a que pudiera ser objeto la definición dada por Pedroza de la Llave, me parece que un aspecto realmente importante se le escapó de su definición, y que por un momento dejó de pasar por su análisis y definición, y este factor consiste en que en México, desde que se separó de la Corona española se ha vivido, al menos formalmente, bajo un pacto federal,<sup>80</sup> por medio del cual los gobiernos de los estados que conforman la Federación viven igualmente el principio de la división de poderes. Dado esto, los estados de la República tienen congresos con facultades y atribuciones dadas por la Constitución federal y por las diversas constituciones estatales, así como por el ordenamiento jurídico secundario.

#### **DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO, DERECHO LEGISLATIVO Y DERECHO JURISPRUDENCIAL**

Como ya ha sido expuesto en el punto que antecede, tenemos una idea más clara y firme entre la diferencia sustancial que separa como ramas del derecho político al derecho parlamentario y al derecho legislativo, los cuales, aunque tienen una gran interrelación, no tienen como objeto de estudio la misma materia o sustancia. Por ello sólo nos falta hacer un breve seña-

<sup>79</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, *op. cit.*, p. 33.

<sup>80</sup> Toda regla tiene excepciones, una de ellas cuando se trata del pacto federal ya que el mismo ha sido roto en una sola ocasión por la vigencia de la Constitución centralista de 1836, mejor conocida como Las Siete Leyes.

lamiento por lo que a nuestro leal saber y entender corresponde como objeto de estudio al derecho jurisprudencial como otra norma de derecho político.

Como es bien sabido, la separación de poderes concebida por Montesquieu no es tan tajante e inflexible como supuestamente él la propuso o la interpretaron sus seguidores y los teóricos y tratadistas de la división de poderes, puesto que como es conocido por todos los enterados del tema, Montesquieu se inspira en la comparación de instituciones y específicamente en el sistema político inglés donde hasta la fecha existe un régimen parlamentario con distintas funciones emanadas del parlamento pero no una división de poderes dogmática o acartonada. Hoy en día, reconocida esa interacción entre los poderes y órganos autónomos constitucionales, podemos descartar esa tajante idea de división de poderes y a la vez el que el Poder Legislativo sea el único con facultades para legislar en un sentido amplio.

Por lo que hace a la función legislativa, ha sido depositada preponderantemente en el órgano legislativo, parlamento, asamblea, legislatura, etcétera. Sin embargo, otros órganos del Estado en los cuales se ha depositado predominantemente el ejercicio del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial también tienen la facultad de crear normas generales, impersonales y abstractas; aunque no se les reconozca por la doctrina o por el derecho positivo la categoría de ley en el sistema jurídico mexicano.

Etimológicamente, el vocablo jurisprudencia proviene del latín *jurisprudentia*, que proviene del *jus* y *prudencia*, y que significa prudencia de lo justo. Ulpiano la concibe de acuerdo con su origen etimológico.

Actualmente se ha revalorado la idea presentada en la literatura jurídica y filosófica de la antigüedad clásica, en el sentido de que el pensamiento jurídico es un pensamiento jurisprudencial (*phronesis*) distinto del pensamiento filosófico (*sophia*) y del científico (*epistemé*), en tanto que su objeto es la acción humana libre. Lo que caracteriza a este pensamiento prudencial es que tienda a encontrar la solución de una cuestión o problema determinado. Para ello, procede al análisis de las peculiaridades de esa cuestión, guiados por ciertos criterios o tópicos, aceptados como válidos por la opinión común de los versados en este tipo de problemas.

Entendido el pensamiento jurisprudencial como pensamiento aporético, se ha revalorado la función que tiene el derecho romano, desarrollado

eminentemente por una jurisprudencia aporética, para la formación de los estudiantes de un criterio jurídico que los disponga al estudio de casos concretos, para encontrar la justicia posible en cada uno de ellos.

En México se ha utilizado el vocablo jurisprudencia, desde que ya no existen las escuelas de jurisprudencia, para designar la interpretación, con carácter obligatorio que hacen los juzgadores de los preceptos legales.<sup>81</sup>

Precisamente esta clase de interpretación es la que se conoce, dentro de la clasificación doctrinal, como judicial. El juez se ve en la necesidad de interpretar las normas jurídicas al momento de aplicarlas al caso concreto, por lo que está creando una norma individualizada, cuando dicta el fallo.<sup>82</sup>

Para Luis Prieto Sanchis, la interpretación que hacen los jueces (jurisprudencia) se ajusta por regla general a las orientaciones legales, ya que no toda interpretación equivale a una creación *ex novo*. Señala que la norma es el resultado de la interpretación, pues de ella obtiene su significado relevante para el caso examinado, pero igualmente, constituye su precedente, ya que limita y orienta, en ocasiones, con sumo detalle, la actividad interpretativa.

Pone de relieve que una de las características de las decisiones judiciales firmes es que se deben acatar obligadamente, aun cuando interpreten mal la norma aplicable. Dado ese razonamiento expone que el derecho creado por el juez es tan obligatorio y válido como el legislado. Sin embargo, cabe señalar que la jurisprudencia se halla limitada a ciertos parámetros sustanciales, como puede ser la sujeción a la ley y los precedentes, y esto es lógico, toda vez que las operaciones de interpretación no discurren por los caminos de la irracionalidad y de que resulta viable una fiscalización de las decisiones judiciales tomando como parámetro las prescripciones legales. Dado estos límites, concluye que los órganos judiciales son órganos limitados de producción jurídica.<sup>83</sup>

Es más, acerca de la legitimidad que guarda el derecho judicial, este autor señala que en un sistema político en el cual la soberanía nacional

<sup>81</sup>Concepto de Jorge Adame Goddard en: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I-O, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1996, pp. 1890 y 1891.

<sup>82</sup>Cfr. José Antonio Niño, *La interpretación de las leyes*, México, Edit. Porrúa, 1974, p. 34.

<sup>83</sup>Cfr. Luis Prieto Sanchis, *Ideología e interpretación jurídica*, España, Edit. Tecnos, 1993, pp. 109 y 110.

reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado, resulta que el primer vicio que padece el derecho judicial es la de falta de legitimidad, por carecer de fundamento democrático; aunque afirma que desde la perspectiva constitucional, tampoco es cierto que la ley se justifique por su origen democrático, sino por el hecho de encontrar su fundamento en la norma fundamental.<sup>84</sup>

En nuestro sistema jurídico encontramos que el fundamento Constitucional de la jurisprudencia se encuentra en el precepto 94 párrafo octavo, el cual dispone: "La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."

Por su parte, el artículo 192 de la Ley de Amparo establece la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte, ya sea funcionando en pleno o en salas, la que debe ser observada por los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios, los jueces de distrito, los tribunales militares, también los tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y del Distrito Federal. Además, se hace extensiva a los tribunales administrativos, entre los cuales figuran los del trabajo, sean locales o federales.

Lo que la doctrina llama jurisprudencia, por reiteración, encuentra su fundamento en el segundo párrafo del mismo artículo, quedando facultados los tribunales colegiados de circuito para emitir jurisprudencia, según lo preceptuado por el artículo 193 en su párrafo, bajo la misma reiteración que en el caso anterior, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran el tribunal. La jurisprudencia creada por ellos es obligatoria para todos los señalados por el artículo 192 excepto las salas y el pleno de la Suprema Corte.

Lo que la doctrina ha señalado como la jurisprudencia por contradicción, encuentra su fundamento en el párrafo final del artículo 192.

Uno de los efectos derivados de la interrupción de la jurisprudencia, es la de dejar de observarse obligatoriamente por todos los señalados en el artículo 192, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de una sustentada por el pleno; por cuatro si se trata

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 118 y 119.

de las salas, y por unanimidad de votos cuando es la emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Finalmente, respecto a la modificación de la jurisprudencia se deben observar todos los requisitos que se prescriben para su formación, artículo 194, último párrafo de la Ley de Amparo.

Lo expuesto anteriormente es esencial para la actuación y visión de los parlamentarios mexicanos y de los estudiosos del derecho parlamentario, en función de contar con una visión global y actualizada de cuales son las fuentes formales de la creación de normas y de cómo al debatir en comisiones o en los plenos de los congresos se debe de considerar el derecho jurisprudencial para no producir normas inconstitucionales o un sistema jurídico estatal incoherente y viciado.

#### FUENTES DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO MEXICANO

Se conocen como fuentes del derecho a los principios, fines, valores, medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías, en ocasiones son la base para la creación de un cuerpo legal.<sup>85</sup>

Para Fernando Santaolalla, el derecho parlamentario se encuentra constituido por fuentes de muy distinto rango. Por orden decreciente –comenta– pueden citarse la Constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y las costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria.<sup>86</sup>

Citando a Elipe León Martínez se dijo que intervienen tres aspectos que se deben contemplar al momento de elaborar un concepto de derecho parlamentario: el normativo, el sociológico y el que atiende a los valores que la institución parlamentaria representa.

<sup>85</sup> Numerosos han sido los estudiosos del derecho que han abordado el tema de las fuentes, entre los cuales se encuentra Eduardo García Maynez, quien estima que en la terminología jurídica la palabra "fuente" tiene tres acepciones distintas. Se habla entonces de fuentes formales, reales e históricas del derecho. Por las primeras entendemos los procesos de manifestación de las normas jurídicas, por fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas; y por fuente histórica se conocen los documentos (inscripciones, papiros, libros, etcétera), que encierran una ley o conjunto de leyes. Cfr. Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 35.

<sup>86</sup> Una exposición general en Elipe L. Martínez, "Las fuentes del derecho parlamentario", en *Obra colectiva, Las Cortes generales*, T. III. España, Editado por: D.G. Servicio Jurídico del Estado, 1987, pp. 1577 y ss. Obra citada por Fernando, Santaolalla, *op. cit.*, p. 33.

Por ello, cuando se habla de fuentes del derecho parlamentario Berlín Valenzuela se basa en la concepción tridimensional de este derecho; de donde se pueden clasificar a las fuentes del mismo de la forma siguiente:

- Fuentes de dimensión normativa: como son la Constitución jurídica del Estado, la legislación ordinaria, legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.
- Fuentes de dimensión sociológica: usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- Fuentes de dimensión axiológica: régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.<sup>87</sup>

Respecto a las fuentes de dimensión normativa, y por ser parte fundamental del presente trabajo, cabe mencionar la legislación de las entidades federativas, misma que se da dentro del marco de un régimen federal de gobierno; implica la coexistencia de un gobierno federal y gobiernos estatales y, por tanto, igualmente, de legislación federal y la que se da dentro del seno de las legislaturas locales.

Uno de los principios del Estado federal, es que cada entidad federativa emita su propia Constitución, la que sirve de sostén de la legislación local.

Al existir comúnmente una coincidencia en principios y formas de gobierno de la Federación y las entidades federativas, estas últimas cuentan con un Poder Legislativo depositado y representado por un Congreso de los diputados, que se encarga de la elaboración de las leyes, deliberar y parlamentar los asuntos de importancia para la entidad. Por tanto, la Constitución<sup>88</sup> de estos territorios delinea la integración y facultades de la cámara, así como el establecimiento de las reglas del proceso electoral que

<sup>87</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 71.

<sup>88</sup> "Evidentemente, la Constitución es la primera norma reguladora del derecho parlamentario al ser la primera del conjunto del ordenamiento jurídico". José Antonio Alonso de Antonio, *op. cit.*, p. 24. Aquí el autor se refiere a la Constitución federal, y no precisamente a la Constitución de las entidades federativas, las cuales deben someterse a lo prescrito por el pacto federal.

conducen a su integración, la cual está debidamente regulada por una ley específica, tal como acontece en el ámbito u orden federal.

Un rasgo común de los congresos federal y estatales es que se conforman, el primero bicameralmente y los segundos unicameralmente, funcionando, para cuando no se encuentran reunidas en sesiones ordinarias, en una comisión permanente. Siendo el rasgo común el periodo de duración para ambos órganos legislativos por tres años, al igual que la Cámara de Diputados en un ámbito federal; pero existe un rasgo distintivo independientemente de sus facultades y se refiere al tiempo de duración en el cargo: las legislaturas estatales tienen un periodo de duración no menor de tres años ni mayor de seis; es decir, puede ser de cuatro, cinco y seis, de lo cual hace mención Elisur Arteaga Nava en su obra *Derecho constitucional*.

Bajo la competencia de las legislaturas locales, punto y aparte de la función de legislar se encuentran atribuciones políticas, administrativas y jurisdiccionales, destacando la de formar parte del órgano denominado Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dada la mención del Poder Reformador de nuestra máxima ley es indispensable referirnos al Poder Reformador local, órgano constituido por el Congreso de los diputados y los ayuntamientos de los cabildos como integrantes del poder municipal; por lo que los congresos locales deberían dotar de constituciones municipales a los ayuntamientos.

Al respecto, Berlín Valenzuela escribe sobre la especial importancia que tienen las facultades de los poderes legislativos locales en atención de los ayuntamientos, así como su intervención en el proceso de reformas a la Constitución General de la República, que atento al artículo 135 de la misma es necesaria, para una reforma, que sea aprobada por la mayoría de ellas.<sup>89</sup>

En la doctrina española, la introducción del reglamento parlamentario entre las fuentes del derecho; su ordenación jerárquica en el sistema y sus límites de control por la jurisdicción constitucional han sido seriamente debatida.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, pp. 75 a 77.

<sup>90</sup> Cfr. Ponencia de Jorge Rodríguez Zapata en: *I Jornadas de derecho parlamentario*; 21, 22 y 23 de marzo de 1984, *op. cit.*, 181. Para entrar en detalles al análisis hecho por el ponente remito al lector a la lectura que se haga de las páginas que van de la 181 a la 186 del libro citado.

Por su parte, los reglamentos parlamentarios son también una fuente del derecho político parlamentario,<sup>91</sup> cuya naturaleza es tema de desarrollo en puntos posteriores del presente capítulo, por lo que por ahora nos basta con afirmar este documento legislativo como fuente del derecho que se estudia en el presente libro.

### **AUTONOMÍA DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO, COMO ESPECIE DEL DERECHO POLÍTICO CONSTITUCIONAL**

Atendiendo a la etimología del vocablo autonomía, hay que señalar que se trata de la capacidad para gobernarse por sus propias leyes.

La Constitución de 1824 en su artículo 34 otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse sus normas, y luego la Constitución de 1857 en su artículo 72 fracción XVIII otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse su reglamento interior, y la Constitución de 1917, en su artículo 73 fracción XXIII, otorgó plena autonomía al Poder Legislativo para darse su Reglamento Interior.

Actualmente, el artículo 70 en su párrafo segundo, tercero y cuarto es el fundamento para la autonomía y personalidad del derecho parlamentario al señalar que el Congreso de la Unión expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; además establece que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados y luego ordena que esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. En el mismo sentido la Constitución colimense faculta al Congreso del estado para darse autónomamente sus normas las cuales regularán su vida interna y al igual que la ley federal no podrá ser vetada por el Ejecutivo. Esta facultad es la raíz de la creación de un conjunto coherente sistematizado y objetivo de normas, las cuales le dan cuerpo y personalidad jurídica al derecho parlamentario, mismo que con base en una parte de las constituciones es producido por quienes se sujetarán a tal derecho parlamentario. Y con base en tal derecho parlamen-

<sup>91</sup>Mauricio Rossell señala que las fuentes normativas que reconoce el derecho parlamentario son: la Constitución; la ley orgánica de la institución parlamentaria; los reglamentos parlamentarios y los acuerdos parlamentarios. Cfr. Mauricio Rossell, *op. cit.*, p. 22.

tario podrá ejercer sus facultades, prerrogativas, derechos y obligaciones. Y llevará a cabo actos parlamentarios a los cuales se les denomina constitucionalmente resoluciones, ley, decretos y acuerdos pero que no se limitan sólo a estos actos formales sino que la misma Constitución establece las potestades de llevar a cabo en el marco del derecho parlamentario, actos políticos de control, de fiscalización, de dirección política y jurisdiccionales, entre otros.

Si bien el derecho político y el parlamentario comparten un mismo contenido, la importancia y especialización de las disposiciones en materia parlamentaria hacen necesario que se le reconozca al último de los nombrados, su plena relación respecto del primero, teniendo como fuente la Constitución.

Pese a esta necesidad, se puede encontrar un criterio de relación preciso entre el derecho político y el parlamentario. Para mí, son una rama de la Constitución con personalidad propia, tal y como lo apuntó en su momento Martínez Báez. La Constitución es el género mientras que los segundos la especie, lo cual no constituye impedimento alguno para reconocerle su calidad como disciplina jurídica; toda vez que como dice Popper,<sup>92</sup> el conocimiento no comienza a partir de la existencia de principios y métodos particulares de cada disciplina, sino a partir del planteamiento de problemas. Y queda el planteamiento conceptual doctrinario intentando valores pedagógicos y didácticos.

Según Mauricio Rossell la definición de autonomía disciplinaria del derecho parlamentario no es un asunto de interés meramente teórico, ya que tiene su utilidad práctica; como es profundizar en una serie de problemas del derecho constitucional que no se tratan con la amplitud debida. (o de las ramas jurídicas de la Constitución como podría ser el derecho político encargado de estudiar y sistematizar los órganos de la división de poderes).

A pesar de una necesidad teórica y práctica, hay que reconocer las limitaciones que en la actualidad someten a esta rama del derecho, especialmente por tratarse de una disciplina jurídica en proceso de evolución, y por lo mismo, mal sistematizada y con profundas imprecisiones y lagunas, además de politizada dado el régimen presidencialista vigente desde el

<sup>92</sup> Cfr. Karl Popper, *En busca de un mundo mejor*, traducción de Jorge Vigil Rubio, España, Paidós, 1995, p. 93, autor citado por Mauricio Rossell, *op. cit.*, p. 21.

porfiriato hasta nuestros días y de un partido de Estado, luego dominante, posteriormente mayoritario como lo fue el PNR, PRM, PRI.<sup>93</sup>

Finalmente, afirma Rossell que el reconocimiento de la autonomía de esta rama del derecho es un elemento trascendental para el impulso a su modernización y a favor de la superación de las deficiencias apuntadas.<sup>94</sup>

Por su parte, Francisco Berlín Valenzuela critica el hecho de que en muchos países aún no se trate la materia de derecho parlamentario con autonomía, pese a que se trata de una rama del derecho que justifica claramente su independencia<sup>95</sup> y el autor del presente agregaría de la rama del derecho político.

Berlín Valenzuela califica a los tratadistas sobre la materia en el sentido de que no le han prestado la atención que merece a esta disciplina, quienes tan sólo se han referido a la organización y funcionamiento de los congresos, parlamentos, cortes, cámaras o asambleas. Reconoce, también, que hay una corriente de autores que estiman que la existencia de esos órganos se debe a que son partes integrantes de un gobierno y por ello afirman que son normas jurídico-constitucionales las que se deben encargar de regularlos.

El mismo considera que se ha dicho, con razón, que el derecho parlamentario es el resultado de la interacción ejercida entre sus elementos estructurales, entre los cuales se encuentran: las normas, las necesidades sociales y los valores; comprende las relaciones entre las distintas instituciones, la interacción sociológica entre las diversas fuerzas políticas representadas en el parlamento y el contenido valorativo e ideológico que inspira la acción política.

El italiano Vittorio di Ciolo<sup>96</sup> advierte que en Italia (y en muchos otros países) no existe un texto único que recoja todas las normas que conciernen al derecho parlamentario. Una parte de la codificación de la materia se puede ver en los reglamentos parlamentarios, aunque éstos no agotan su materia. Las normas del derecho parlamentario son producto de varios ordenamientos, dotadas de eficacia formal diversa.

Por lo antes expuesto, en México el derecho político parlamentario ya camina como una disciplina jurídica autónoma, como ya acontece en algu-

<sup>93</sup> Véase *Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional, 1929-1991*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1991.

<sup>94</sup> Cfr. Mauricio Rossell, *op. cit.*, p. 21.

<sup>95</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, p. 45.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 46.

nos países europeos, donde ha sido desarrollado en los últimos años en los niveles didácticos y de investigación, lo cual ha hecho posibles notorios avances sobre la materia en países como Italia, España, Francia e Inglaterra, entre otros. Aunque en los estados de la República federal mexicana encuentra aún resistencia.

La integración temática de la materia se irá logrando gradualmente, en la medida en que sus cultivadores vayan penetrando en la multiplicidad de aspectos que caracterizan al derecho parlamentario, con el objeto de lograr su encuadramiento dentro del derecho político constitucional.

La autonomía del derecho parlamentario puede llegar a ser realmente un factor universal de cultura política y desarrollo nacional, ya que al examinar detenidamente, con rigor científico, los órganos de representación general y popular se advierten sus deficiencias, se anotan sus errores, y se ponen de manifiesto sus arbitrariedades, resaltan las injusticias y al tomarse en cuenta sus resultados positivos, se advierte la necesidad de ir mejorando la figura parlamentaria como un órgano por excelencia de representación popular.<sup>97</sup>

Desde mi punto de vista coincido parcialmente con Bátiz (*Teoría del derecho político parlamentario*, p. 6) al dividir el derecho constitucional público (para mí derecho político) en cinco ramas:

- derecho político administrativo = Poder Ejecutivo;
- derecho político judicial = Poder Judicial;
- derecho político parlamentario (Poder Legislativo); y el autor de esta obra agregaría:
- derecho político electoral = IFE;
- derecho político municipal = Ayuntamiento del cabildo.

La historia constitucional nicaragüense propuso el Poder Electoral en los artículos 70. y 129. El derecho político constitucional de Nicaragua tiene en su división de poderes (la actual Constitución): el Poder Electoral, que viene a ser similar en facultades al Instituto Federal Electoral.

En relación con el derecho político mexicano, "los proyectos de Constitución de 1842", respecto al primer proyecto, se dio un voto particular de la minoría de la Comisión, el cual en la sección segunda denominada Del

<sup>97</sup> Cfr. *ibidem*, p. 47.

Poder Electoral, en su artículo 13, establece: "Los ciudadanos mexicanos se reúnen en Asambleas Primarias para el ejercicio del Poder Electoral."

Y respecto al Segundo Proyecto de Constitución, el título IV se denomina Del Poder Electoral y sus Atribuciones y comprende tal título IV de los artículos 16 al 30.

En el artículo 22 establece:

El Poder Electoral en todos sus grados es independiente de todo otro Poder Político, y al él solo pertenece la calificación y rendición de todos sus actos. Cada reunión electoral resuelve las dudas que ocurran dentro de las cualidades de sus propios miembros, y sobre la validez de las elecciones de la que precedió.

Y en este punto considero necesario exponer la reflexión sobre constituciones municipales, lo cual iría en pro del federalismo y quizás dadas las facultades legislativas de los ayuntamientos podríamos hablar de un derecho político parlamentario municipal<sup>98</sup> y de gobiernos municipales (pues forma parte del Poder Reformador de la Constitución local en el caso de Colima). La historia constitucional del estado de Hidalgo ha tenido y definido al municipio como poder. Serían las cinco ramas del derecho político que tienen su fundamento específico en los artículos 39, 40, 41, 49, 50, 56, 80, 94, 115 y 116 de la Constitución federal.

Se ha sostenido, entre otros Hauriou, y con diferentes palabras, que la Constitución es el marco jurídico del fenómeno político. Dentro de este marco jurídico hay un manojito de artículos que sustentan, establecen y definen en qué órganos se deposita el ejercicio del poder político, la forma de sus prerrogativas, facultades y colaboración entre los mismos, lo que viene a configurar lo que en otras naciones se conoce como derecho político y que en México indistintamente o multívocamente lo llamamos derecho constitucional, pues al referirnos al mismo nos remitimos a todas las ramas del derecho cuando se plantea una controversia, laguna o antinomia respecto de la Constitución y de las leyes que de ella emanan. Además, otros sostienen como derecho constitucional a todas las normas integrantes del sistema jurídico que no se opongan a la constitución; aunque doc-

<sup>98</sup> Cfr. José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, 1987, p. 9.

trinalmente entiendo por derecho constitucional y por constitucionalistas a todos los tratadistas de la historia, contenido, integración y evolución del constitucionalismo y de las constituciones en el mundo. Con lo expuesto pongo a consideración la atinada división hecha por Bátiz y ampliada por el autor de la presente tesis.

Respecto a este punto Susana Thalía Pedroza de la Llave comenta que la autonomía del derecho parlamentario, entendido como institución representativa o Poder Legislativo de cada país se tiene que visualizar desde tres ámbitos distintos (apegándose al criterio del autor español Lucas Verdú), a saber: el didáctico, el sistemático y el formal. Y yo agregaría la visualización federalista.

El primero se presenta cuando el derecho parlamentario se imparte en las universidades, como una cátedra independiente de otras. El segundo, desde el momento en que existe una sistematización orgánica de figuras; mientras que el tercer aspecto se refiere a qué se debe encontrar en un texto único. Y luego el cuarto como el análisis del derecho parlamentario local comparado y sus instituciones.

Esta autora reconoce que la autonomía de esta disciplina debe esperar, debido, en el caso específico de nuestro país, a la falta de desarrollo de su cuerpo normativo y jurisprudencial.<sup>99</sup>

#### **DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO Y ACTO PARLAMENTARIO**

Ciertos autores españoles afirman que la primera condición para poder ocuparse científicamente del acto parlamentario es la existencia previa de un derecho parlamentario, una ciencia jurídica que se ocupe específicamente del estudio de la materia, puesto que el acto administrativo se inserta en el derecho administrativo; el acto mercantil, en el Código de Comercio, etcétera.

Ellos son de la idea de que por fortuna ya hace algunas décadas que el derecho parlamentario, como parte del derecho público y específicamente del derecho político ha sido objeto de estudio doctrinal, incluso como norma independiente del derecho político constitucional, lo cual me parece

<sup>99</sup>Cfr. Pablo Lucas Verdú, *op. cit.*, pp. 364, 369, 372, 376 y 401, citado por Susana Thalía Pedroza de la Llave, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

exorbitante o caer en el extremo ideológico de confundir régimen político con una rama del derecho constitucional, como se ha debatido constantemente en nuestras entidades federadas.

Pese a que, como ya hemos visto, el derecho parlamentario aún no goza de cabal autonomía debido a que se encuentra en proceso de desarrollo, es decir, en etapa evolutiva, aun en España, y pese a que una gran parte de la doctrina que hay sobre la materia es de autores que tienen aquella nacionalidad; se atrevieron a afirmar dogmáticamente y dar por un hecho que la disciplina en cuestión es autónoma, y partiendo de aquel falso supuesto comenzaron con el estudio de los actos parlamentarios.<sup>100</sup> Tal opinión data del año de 1991 y la evolución doctrinal ha sido, tal que como expongo hoy, en torno a la personalidad propia del derecho político parlamentario.

El jurista italiano Carlo Espósito<sup>101</sup> afirma que bajo la denominación de actos parlamentarios se designan en Italia publicaciones oficiales de las cámaras que dan cuenta de la actividad parlamentaria, a lo que añade que se tratan de meros instrumentos materiales jurídicamente ordenados con el objeto de dar publicidad material a los trabajos de las cámaras en su realidad histórica y fenoménica.

Con la idea expuesta, se advierte una confusión entre el acto parlamentario con la documentación que le sirve de base. Si nos atenemos a la doctrina tradicional mexicana, el acto jurídico, tiene como elementos para su existencia: la voluntad o consentimiento y el objeto, y entre los de validez, que no afectan su existencia: capacidad de las partes, ausencia de vicios de la voluntad, que el motivo o fin que le da origen sea lícito y la forma. Esta última debe ser aquella que disponga la ley, para que surta sus plenos efectos.<sup>102</sup> Es más, los actos jurídicos se pueden clasificar atendiendo a la parte que emite la declaración de la voluntad como unilateral o plurilateral.<sup>103</sup>

Otro autor italiano, Andrea Manzella, aunque distingue la publicidad de los trabajos parlamentarios y su documentación legal, afirma que por

<sup>100</sup> Cfr. Alberto Figueroa Laraudogoitia, y Juan Carlos de Silva Ochoa, *Parlamento y derecho*, España, Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco, 1991, pp. 457 y 458.

<sup>101</sup> Cfr. Carlo Espósito, "Atti parlamentari", en *Enciclopedia del diritto*, t. IV, Italia, Giuffrè, 1959, p. 77, citado por Alberto Figueroa Laraudogoitia y Juan Carlos de Silvas Ochoa, *op. cit.*, p. 462, en *ibidem*, p. 462.

<sup>102</sup> Manuel Bejarano Sánchez, *Obligaciones civiles*, 3a. ed., México, Edit. Harla, 1984, pp. 47 y ss.

<sup>103</sup> Cfr. Ignacio, Galindo Garfias, *Derecho civil*, 3a. ed., México, Edit. Porrúa, 1979, p. 212.

el principio de la independencia de la decisión parlamentaria, es preciso individualizar dentro de los actos parlamentarios aquel que por las circunstancias y las garantías de su formación tendrá un valor probatorio indiscutible.<sup>104</sup>

Al observarse con detenimiento las citas anteriores se advierte la confusión entre lo que es el acto, la publicidad de la actividad parlamentaria, y la documentación que sirve de sustento para la adopción de decisiones y los elementos probatorios de éstas.

Igualmente, Vittorio di Ciolo estima como actos parlamentarios, primeramente, a los que nacen en el parlamento y están destinados a documentar la actividad de los órganos de las cámaras; en segundo lugar, y sobre la base de un criterio formal, a los actos y documentos que nacidos fuera del parlamento como consecuencia de la actividad de una autoridad extranjera, se encuentran destinados a las cámaras; entre los cuales obran los mensajes del Presidente de la República, las sentencias de la corte constitucional y otros.<sup>105</sup>

Dada la confusión que existe en la doctrina italiana, los autores de esta obra española se detienen a observar el concepto de origen británico del *Act*. Hasta el momento de su aprobación definitiva, los textos jurídicos de que conoce el parlamento británico son denominados *Bills*, mismos que ya habiendo sido aprobados por las cámaras y sancionados por la corona constituyen *Act of Parliament*.<sup>106</sup> López Monroy en su obra citada al principio del presente trabajo escribe "que las palabras Bill of Rights, podrían traducirse como Carta de derechos y han sido definidas como una producción legislativa formal y enfática que declara los derechos populares y libertades que goza el pueblo y que deberán ser respetadas por el gobierno". He aquí otro ejemplo claro de lo que es un *Act of Parliament*.

No sólo es mérito de los ingleses haber acuñado la denominación a que nos hemos venido refiriendo, al menos en su versión legislativa. Pues en ese sentido se encuentran referencias sobre el particular en la doctrina francesa de comienzos del siglo pasado.

<sup>104</sup> Cfr. Andrea Manzella, *El parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Serie Estudios Parlamentarios, 1987, pp. 192 y 193.

<sup>105</sup> Vittorio di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, 2a. ed., Italia, Edit. Giuffrè. 1875, p. XLIII, citado por Alberto Figueroa Laraudogoitia y Juan Carlos de Silva Ochoa, *op. cit.*, p. 462.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 463.

Así las cosas, el acto legislativo es una de las atribuciones principales del Poder Legislativo regulado por el derecho parlamentario, esto significa que los actos del Poder Legislativo normados por el derecho parlamentario no se limitan a la creación de las leyes como ya lo hemos afirmado durante el desarrollo del presente libro; motivo por el cual afirman los autores españoles que para acercarnos a una definición del acto parlamentario hay que hacer abstracción de la materia sobre la cual verse, y aludiendo a ésta sólo cuando nos ocupemos de las distintas clases de actos parlamentarios.

En el libro que se cita, comenta el autor del mismo, que con base a la definición de lo que es el acto administrativo se puede llegar al concepto del acto parlamentario, concluyendo que este último es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el parlamento, por una de sus cámaras o por los órganos de estas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria".<sup>107</sup>

### Requisitos del acto parlamentario

Los requisitos de un acto parlamentario son tres: subjetivos, objetivos y formales.

En lo referente a los de carácter subjetivo hay que hacer referencia a los órganos. Además, otro requisito fundamental, con el objeto de que los mismos tengan plena validez y jurisdiccionalidad, es la competencia.<sup>108</sup>

Por lo que hace a los requisitos objetivos, pueden mencionarse, siguiendo la doctrina administrativa: de una parte, el presupuesto de hecho; y en segundo lugar, el fin; en tercer lugar la demostrada causa y finalmente, los motivos.<sup>109</sup>

<sup>107</sup>*Ibidem*, p. 464.

<sup>108</sup>*Ibidem*, p. 468.

<sup>109</sup>Cfr. *ibidem*, p. 469. Es clásico que en torno a las exposiciones de motivos de las leyes, aunque en ocasiones se argumenta, y no sin razón que les asista, al menos parcialmente, que estas exposiciones, cuando acompañan a los proyectos de ley que remite el gobierno a las cámaras, quedan fuera del terreno estrictamente parlamentario, por ser producto del Ejecutivo y no del Legislativo; pero no en todo caso, aun sin llevar el nombre de exposición de motivos, es evidente que los textos que anteceden a los articulados de las leyes y aprobadas por el parlamento constituyen un ejemplo de motivación del acto.

## Clases de actos parlamentarios

Se puede hablar de una clasificación tripartita de las atribuciones del Poder Legislativo normadas por el derecho parlamentario en: actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión. Además se puede hablar de una cuarta clase, la de los actos cuasijurisdiccionales o jurisdiccionales contemplados en la Constitución General de la República, con fundamento en los artículos 101, 108, 109, 110 y 111.

A las anteriores clasificaciones hay que añadir otra, que aun teniendo una de las características de una de las ya mencionadas, no encaja plenamente. Éstos son los nombramientos o propuestas que realizan los plenos de las cámaras sobre aquellas personas que van a formar parte de otros órganos. Estos nombramientos o propuestas de nombramientos constituyen un control sobre las instituciones en cuestión, pero que revisten características singulares como son la de servir a la Constitución del órgano y la de exigir mayorías calificadas que impongan un acuerdo político de mayorías amplio. Y se les puede denominar como actos complejos por la intervención de distintos órganos, o por la forma de integración de los mismos.

De la clasificación anterior, con relevante importancia para nuestro trabajo, pero en la que nos adentraremos más adelante, están los actos legislativos y los actos de control por el parlamento. En lo tocante a los primeros, huelga decir su finalidad; por lo que hace a los segundos, todos los actos parlamentarios incluidos dentro de ésta, suponen un control sobre el Ejecutivo y otros órganos públicos.<sup>110</sup> Posteriormente haremos alusión al acto legislativo defectuoso o viciado.

## NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY Y

## LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Considero de igual jerarquía a la ley y al reglamento parlamentario, veamos por qué:

Las primeras normas ordenadas o articuladas que regulaban la vida interna de los congresos mexicanos y de los estados se denominaban re-

<sup>110</sup>*Ibidem*, pp. 471 a 473.

glamentos y no leyes como sucede actualmente. De ahí que es fácil encontrar dentro de las últimas dos décadas del siglo xx, reglamentos que regulan la vida interna de los congresos locales y también lo anterior nos explica la perdurabilidad del reglamento de las cámaras del Congreso de la Unión; producto de la reforma constitucional de 1916-1917; es decir, un reglamento puede tener las mismas características de una ley y la misma jerarquía e inclusive en algunos casos mayor alcance, tal y como lo apunta José Ramón Cossío Díaz en su obra denominada *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

Lo que define a la función legislativa es la posibilidad de creación de preceptos generales y no la actuación propia de un determinado órgano. Esta diferencia es de la mayor importancia; tradicionalmente se han confundido función legislativa y actuación del órganos legislativos; la actuación de este último es sólo una de las posibles modalidades que la primera puede adquirir.

El siglo xix se caracterizó por el primado de la ley, al punto de estimarla como única fuente del derecho. La Constitución fue únicamente considerada como el conjunto de elementos políticos del Estado, negándosele paralelamente todo valor normativo, el reglamento considerado sólo como una norma interna de la administración, al no imponer obligaciones a los particulares, no se admitió su juridicidad y su justiciabilidad.

El orden jurídico se componía según la visión doctrinal imperante por las denominadas leyes que procedían del órgano legislativo, la razón final partía del dogma de la voluntad general y de su radicación en su ejercicio por el parlamento integrado por sus representantes de la nación.

La ley y la norma han sido causa de constantes equívocos, parten de "leyes en sentido formal" y "leyes en sentido material". Esta dualidad tan arraigada en la doctrina constitucional tuvo su origen en la obra de Paul Laband, la diferencia entre ley en sentido formal y ley en sentido material es imprecisa, dicho en estos términos, la especie reitera al género.

Cualquier disposición creada mediante el ejercicio de atribuciones legislativas tiene el carácter de general por lo que hablar de ley en sentido material es totalmente ocioso.

La ley en sentido formal alude únicamente a las normas creadas mediante ciertos procedimientos legislativos, esto es, que interviene el parlamento y el titular del órgano Ejecutivo.

La distinción de leyes en sentido formal aludirá sólo a un tipo de aquellas, creadas por el órgano legislativo; desde que se confiere la creación de esos preceptos a diferentes órganos y distintos procedimientos, se introducen diferencias entre ellas y el orden jurídico puede, y lo hace otorgar variadas consecuencias como lo es su jerarquía, y aquí adelantamos una pregunta: ¿Al interior del Congreso federal o de los congresos locales tiene mayor jerarquía la ley que el reglamento interno? Pero prosigamos con la exposición de Cossío Díaz, el cual continúa escribiendo:

Con los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución es posible que las Leyes sean creadas por el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, la legislatura de los Estados, y el Secretario de Gobernación, primordialmente; los tratados internacionales, por los órganos competentes del Estado "contratante", el Presidente de la República y el Senado según los artículos 76 y 133; y los Reglamentos por el Presidente de la República y el secretario del ramo correspondiente, atendiendo a la fracción I del artículo 89 y el artículo 92, de la Constitución.

Los preceptos concernientes a los tratados internacionales, a los Reglamentos o a las Leyes bajo un criterio semántico nos dificulta postular deferencia alguna entre ellos. Las diferencias provienen del orden jurídico vía Constitucional, fracción I del artículo 89, de prever la exacta observancia de las Leyes implica subordinación de los Reglamentos a las Leyes.

¿Cómo diferenciar a un Tratado de una Ley? Por el órgano de creación independiente, claro está en los ámbitos de validez. (...) Y más adelante resalta Cossío Díaz que no puede darse una identificación total y jerárquica, excluyente entre órganos y funciones toda vez que los órganos estatales agrupados bajo la denominación de poderes realizan funciones distintas a las que podrían desprenderse de su denominación. Y, por lo tanto, al aludir a las atribuciones legislativas se referirán a los contenidos materiales correspondientes y no únicamente a las modalidades del procedimiento de creación de normas generales como sería el caso de la creación de ley y reglamento de los poderes legislativos.

Dicho lo anterior los reglamentos parlamentarios constituyen instituciones cuya función principal dimana de su propia esencia y finalidad, a

saber: la regulación de la vida entera de las asambleas legislativas, con una gran variedad de funciones, que les han sido encomendadas.

Se han señalado dos acepciones del reglamento: uno amplio, como un modo en que el parlamento cumple las tareas encomendadas por parte de los miembros participantes, órganos directivos, comisiones, sesiones, procedimiento; y otro, estricto, como una forma más o menos completa de reglas parlamentarias debidamente codificadas.

Pérez Serrano observa que aunque las constituciones suelen plasmar en su contenido el funcionamiento de la cámara y también todo aquello que atañe a la iniciativa de ley, no siempre ocurre esto, porque a veces faltan preceptos que aun en las ocasiones en que la norma fundamental se ocupa de la materia no se expresa todo lo necesario, por lo cual se ven en la necesidad de llenar dichas lagunas con la finalidad de completar la normatividad. Esta función le corresponde al reglamento parlamentario. Sin embargo, a mediados de los ochenta se hizo presente una corriente, cuya tendencia, sobre todo en Francia, era la de reducir el campo del reglamento, constitucionalizando una serie de materias, reguladas hasta aquel momento por los reglamentos de las asambleas, como son la duración de la presidencia de las mismas, la de la legislatura, la obligatoriedad del voto personal de los miembros del parlamento, la limitación del número de comisiones permanentes la fijación del orden del día. Esta tendencia restringe la libertad por parte de las asambleas en la fijación de reglas paraconstitucionales relativas al funcionamiento de los poderes públicos.<sup>144</sup>

Las resonancias administrativas del término reglamento han propiciado en los autores suspicacias por su identificación con los reglamentos administrativos; otros repudian la idea de situarlos a nivel de ley (más material que formal) y unos terceros como Fichbach, sostienen que los reglamentos de las cámaras se limitan a normas de detalle de carácter administrativo en su mayor parte. En Inglaterra se utiliza la palabra *orders*, mientras que en Alemania se ha producido el término *Gestchäftsordnung*, en tanto que en los países latinos, como Francia, Italia, España y México, la expresión más usual es la de reglamento parlamentario.<sup>145</sup>

<sup>144</sup>Cfr. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, op. cit. pp. 355 y 356.

<sup>145</sup>*Ibidem*, p. 358.

Si existe algún tema controvertido dentro del campo del derecho parlamentario es el relativo al de la naturaleza de los reglamentos. La variedad de criterios es tan difusa que hacen complejo su estudio.

Coro Cillán García de Iturrospe, de manera esforzada propone una clasificación concerniente a los criterios de identificación de los reglamentos parlamentarios: a) aquel que los equipara a los reglamentos administrativos, b) el que afirma que se trata de acuerdos o resoluciones de las cámaras, c) el que sostiene que son leyes materiales, d) el que propugna considerarlos como reglas interiores o estatutos internos, e) el que defiende su naturaleza de reglamentos delegados.<sup>113</sup>

Antonio Torres del Moral manifiesta que todas las tesis tienen una dosis de realismo y de fundamento. Esto pone de relieve, ya de entrada, que estamos ante la presencia de un tipo de norma de difícil perfil jurídico, híbrida acaso, y a su juicio, de carácter cambiante conforme han evolucionado los regímenes políticos desde el absolutismo hasta el liberalismo, y desde éste, hasta un pleno estado de derecho, claro —dice irónicamente el autor— si éste existe en algún sitio.<sup>114</sup>

En la doctrina española, dice Fernando Santaolalla, se ha mantenido, en sentido concidente con alguna de las posturas mencionadas, al suponer que los reglamentos parlamentarios constituyen un caso de normación autónoma, calificación que se extiende a todos sus preceptos. Estima al parlamento como una institución cuasisoberana, a la que competen el desarrollo de tareas de vital importancia para el Estado, como la de dictar leyes, aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, así como dirigir políticamente al país, entre otras. Por ello, es necesario garantizar su independencia frente a los otros poderes estatales. Esto sólo se puede lograr mediante el reconocimiento de su propio ámbito de autonormación y autogobierno. El reglamento es una manifestación de esta autonomía, pero

<sup>113</sup> Cfr. *ibidem*, p. 369. Antonio Torres del Moral clasifica a las tesis que tratan de explicar la naturaleza de los reglamentos parlamentarios de la siguiente forma: 1. Que los reglamentos parlamentarios son normas de naturaleza práctica y consuetudinaria; 2. Prescripciones autonómicas, producto de la facultad estatutaria de una corporación que sólo obliga a sus miembros y que no integran el ordenamiento jurídico (tesis a la que se apega el autor español Fernando Santaolalla); 3. Prescripción casi autonómica, pero no del todo, en virtud de encontrarse sujeta a la Constitución; 4. Normas de diversa naturaleza, dicen otros, según el parlamento interpreta su independencia y los intereses estatales que le son propios; 5. Delegación legislativa no fiscalizable judicialmente; 6. Son reglamentos; 7. Son leyes. Antonio Torres del Moral, "Estudios de derecho parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, marzo de 1986, p. 9.

<sup>114</sup> Antonio Torres del Moral, *op. cit.*, p. 9.

que tiene pleno carácter jurídico. Éste sólo se encuentra sujeto a la Constitución y a las leyes, que si bien –según el criterio del autor– tiene fuerza superior a estas últimas, en cuanto deben sujetarse a sus mandatos para su elaboración.<sup>145</sup>

Fernando Santaolalla concluye que los reglamentos no son leyes en sentido formal,<sup>146</sup> pero sí normas jurídicas que vinculan a los sujetos y los órganos que entran en su ámbito de aplicación.

Una nota esencial que los caracteriza es que no existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de que se infrinja. Los parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Por ejemplo, cita el autor, si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al reglamento, no hay autoridad externa a la cual recurrir para obtener la tutela y se imponga el cumplimiento del precepto transgredido. La aplicación del mismo reposa en factores internos".<sup>147</sup>

#### JERARQUÍA ENTRE LEY Y REGLAMENTO INTERIOR DEL PODER LEGISLATIVO

Recordando entonces a Cossío Díaz sostengo que, entre la ley y los reglamentos parlamentarios puede no existir una relación jerárquica de supra-subordinación, sino una distinción por su diferente ámbito, ya que el mismo órgano con el mismo procedimiento crea uno u otro, inclusive no solamente desarrollando algún precepto de la ley o del reglamento, sino indistintamente en ocasiones regulando diferente materia, o en su caso, por medio de acuerdos parlamentarios cubriendo las lagunas que la dinámica misma del fenómeno político crea inesperadamente, por lo cual, tales acuerdos parlamentarios al normar actividades de los grupos parlamentarios se asimilan a la ley o al reglamento. Lo anterior es muy debatible pero no por ello podemos omitir que el marco jurídico no alcanza a regular ni a

<sup>145</sup> Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 40.

<sup>146</sup> El autor español Manuel Fraga Iribarne es del parecer que el Reglamento de las Cortes Españolas es una norma auténtica, obligatoria para la cámara, en cuanto tal y para cada uno de sus miembros. Por otra parte, su rango de ley formal le brinda un alcance general, sólo limitada por la esfera de aplicación efectiva. Cfr. Manuel Fraga Iribarne, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, España, SIPS, 1959, p. 49.

<sup>147</sup> Cfr. Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 41.

prever la dinámica de los fenómenos políticos, que deben encontrar su cauce jurídico y para ello están dichos acuerdos como medio de los grupos parlamentarios de preservar el orden institucional y la libertad de los congresistas y el Congreso.

Por el contrario, como es sabido, los reglamentos administrativos sí se encuentran subordinados a la Ley y la finalidad de los mismos es el desarrollo y ejecución de los preceptos legales.

Inclusive, cabe poner de ejemplo la tradicional visión de la supremacía del reglamento sobre el acuerdo general; sin embargo, si analizamos el artículo 94 de la Constitución General de la República referente a la competencia del pleno de la Suprema Corte, se evidencia que esta noción jerárquica está en crisis, tal y como lo señalamos con los autores citados.

Los reglamentos parlamentarios son producto de la voluntad de los órganos legislativos del Estado, que, como representantes de la voluntad del pueblo, gozan de supremacía jurídico-política en el mismo. Lo contrario ocurre con los reglamentos administrativos que emanan de órganos subordinados en el esquema estatal, sometidos al imperio de la ley, la cual ha tenido su génesis en el poder supremo. De ahí se desprende que el régimen jurídico para uno y para el otro es totalmente diferente.<sup>118</sup>

En cuanto a su rango jerárquico, reitero, se ha teorizado sobre su condición de normas legales o con fuerza de ley. Efectivamente, hay elementos en los reglamentos parlamentarios que recuerdan a los últimos. En ambos casos se trata de normas que se subordinan a la Constitución, con un ámbito respectivamente reservado, sin que el reglamento requiera de la interposición de la Ley, ni viceversa. De forma concomitante el reglamento y la ley dan origen a una serie de disposiciones subordinadas, que como tales deben guardarle respeto a las primeras.

Hay tres notas que distinguen totalmente una figura de la otra:

Por un lado, si el reglamento tuviese la naturaleza de ley todos los actos dictados a su amparo, estarían controlados por el Poder Judicial. Y por el otro, si el reglamento tuviera tal naturaleza podría operarse a través de la potestad reglamentaria del gobierno, cuestión que se encuentra totalmente excluida para el caso concreto.

<sup>118</sup>*Ibidem*, p. 36.

Finalmente, como no constituye una ley formal, carecen de la fuerza general de obligar, y como consecuencia de ello, no puede vincular a los ciudadanos ni a otros órganos del Estado.

En definitiva, y de forma categórica Fernando Santaolalla concluye su exposición afirmando que: "Los reglamentos parlamentarios son normativas autónomas de las cámaras, un caso atípico en el mundo del derecho, que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos."<sup>119</sup>

Además no hay distinción alguna en el proceso de inicio de la ley y el reglamento que en el caso de la vida interna del Poder Legislativo y el derecho parlamentario, que lo organiza y regula su orden interno, que implique una subordinación jerárquica del reglamento a la ley. Y pongo como ejemplo el artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Colima el cual ordena: "Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno."

En febrero de 1977 Ulises Schmill Ordóñez<sup>120</sup> al referirse al reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos escribe lo siguiente: "Este conjunto de normas es de una importancia extraordinaria. Constituye una reglamentación de las disposiciones constitucionales referentes al Congreso General. No es este el momento, ni es esta la obra adecuada para hacer un estudio de dicho Reglamento. Ello corresponde al derecho parlamentario."

Como puede comprenderse al leer la cita anterior Ulises Schmill Ordóñez corrobora con su escrito la independencia de la rama del derecho (político) constitucional como es el derecho parlamentario; pero además, al referirse al contenido del reglamento respecto a la organización y funcionamiento del Congreso General habla del contenido de este reglamento independientemente de la denominación de la norma que en ese momento era reglamento con efectos y características abstractos, generales e intemporales, similar a lo que posteriormente se denominó ley. Y a propósito, para los interesados en el tema dejo esta pregunta partiendo desde la Constitución: ¿Cuál es la naturaleza jerárquica de los documentos básicos y fundamentales de los partidos y organizaciones políticas en México?

<sup>119</sup>*Ibidem*, p. 43.

<sup>120</sup>Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1977.

Las normas y acuerdos al interior del Congreso son una prerrogativa constitucional parlamentaria manifestada en ordenamientos con diferente denominación pero con el mismo objetivo: salvaguardar la autonomía colectiva, grupal e individual de los titulares del órgano denominado Congreso, depositario del Poder Legislativo para el cumplimiento de sus fines (principios de libertad y justicia), los cuales se realizan por medio del derecho parlamentario, del derecho legislativo y facultades o atribuciones fiscalizadoras, de control y jurisdiccionales además de actos complejos.

Considero desde mi tópico y marco teórico, que para los fines didácticos de la presente obra traer a la memoria el concepto de derecho político (*polis* = ciudad) como el género constitucional que intenta sistematizar el estudio sobre los órganos en que se deposita el ejercicio del poder público (pueblo), cómo sustituyen, se organizan, funcionan, las relaciones entre sí, y las facultades y prerrogativas de los mismos (como ejemplo están las recientes obras de Luis J. Molina Piñero, *El derecho político en México en la segunda mitad del siglo xx*, México, Porrúa, 2001, Luis Ponce de León Armenta, *Derecho político electoral*, México, Porrúa, 2001, y *Estudios de derecho político de estados y municipios* de José Francisco Ruiz Massieu.

### Capítulo 3

## El legislador Jano.

# Relaciones del derecho político parlamentario con otras ciencias

### FILOSOFÍA JURÍDICA, INTERPRETACIÓN Y DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

#### Filosofía jurídica

Rolando Tamayo y Salmorán afirma que los tratadistas sobre la materia no se han puesto de acuerdo sobre sus alcances. No obstante, existen ciertos rasgos ampliamente compartidos, por lo que se puede inferir su naturaleza, así como su objeto de estudio.

La expresión filosofía del derecho, en ocasiones se utiliza en el discurso jurídico, como sinónimo de jurisprudencia (en el sentido de ciencia del derecho). De una forma restringida se usa como sinónimo de la expresión filosofía jurídica. Por esta última se entiende una reflexión sobre los principios y fines del derecho y los problemas fundamentales de la teoría jurídica. En este orden de ideas, se puede describir como la rama de la filosofía general interesada en el examen de los problemas jurídicos más fundamentales, distintas de las disciplinas que describen el derecho histórico, nacional e internacional. Esta rama aborda temas como: la naturaleza y funciones del derecho, sus relaciones con la moral; los valores que le son inherentes; la eficacia del orden jurídico, la obediencia al derecho, etcétera.

Existe una concepción más o menos desacreditada de que la filosofía es (y por ende la filosofía jurídica) la formulación de principios universales y últimos de todas las cosas. Sin embargo, existe un concepto más técnico y riguroso sobre la filosofía jurídica. Para esta concepción (más fructífera), el objeto específico de la filosofía jurídica lo constituye la ciencia

del derecho o jurisprudencia. Así las cosas, la filosofía jurídica es a la jurisprudencia lo que la filosofía de la ciencia es para las disciplinas científicas. Desde este punto de vista, esta disciplina, primeramente se preocupa por exponer los principios fines y dogmas generales de la ciencia del derecho. Los juristas al describir el derecho toman como base ciertos presupuestos y dogmas que no son explicados, por citar un ejemplo, el carácter sistemático del derecho, la racionalidad del derecho, etcétera. Por ello, descubrir y esclarecer los dogmas, principios y fines presupuestos por los juristas en su función dogmática es tarea de la filosofía jurídica.

La descripción de la labor de los juristas parece asimilar la filosofía jurídica a la sociología. Sin embargo, la primera hace referencia a la labor de los juristas de una forma particular, ocupándose de esclarecer y analizar las teorías y conceptos jurídicos que utilizan los juristas, tales como: validez, normas, deber, personas, jurisdicción, interpretación, argumentación, etcétera. En este sentido, la filosofía jurídica proporciona el significado de los conceptos jurídicos que utilizan los juristas.<sup>121</sup>

### Esbozo histórico de la interpretación del derecho

La facultad de resolver las dudas sobre alguna ley le viene al Congreso de los diputados mexicanos, desde la Constitución de Cádiz, puesto que establecía en su artículo 261, párrafo XX que toca al Supremo Tribunal de Justicia "oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna Ley y consultar sobre ella al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en la Cortes" (Tena Ramírez, *op. cit.*).

Para Elisur Arteaga Nava la interpretación constitucional es entender cuál es el sentido de un precepto de ella con vista a sí mismo, a los términos en que está redactado y a todo su contexto. Es más, señala que el objeto integral de la interpretación constitucional y legal es poner en práctica

<sup>121</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, t. D-H, 9a. ed., *op. cit.*, p. 1450. Para Andrés Ollero la teoría del conocimiento positivista sirve de fundamento al intento más coherente de edificación de una ciencia jurídica a la manera moderna. Su labora parece estar llamada a sustituir, de manera más modesta y rigurosa, la de la filosofía del derecho tradicional. El objeto de la ciencia moderna del derecho serán las normas jurídicas, entendidas como unidades cerradas que albergan su contenido neto. Cfr. Andrés Ollero, *interpretación del derecho y positivismo legalista*, España, Edit. Revista de Derecho Privado, 1982, p. 24.

la intención de los autores del documento y adicionalmente, la intención del pueblo al adoptarlo.

Con su práctica se pretende descubrir lo que a su vez, quiso encontrar el constituyente al momento de redactar el documentos así como también, con vista a la vigencia y aplicación de ellos, determinar su significado actual.<sup>122</sup>

Elisur Arteaga Nava hace el señalamiento en el sentido de que no todos los enunciados normativos dispuestos en la Constitución son imprecisos y poco claros, por lo que no todos ellos pueden ser objeto de interpretación. Y en ese sentido el artículo 165 de la Constitución de 1824 determinaba: "Sólo el Congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la constitución y de la acta constitutiva."<sup>123</sup>

Tal y como se podrá advertir de la historia constitucional mexicana, ante la duda de la ley por la existencia de una evidente laguna, considero que se debe facultar al Poder Judicial, para que a través de sus órganos remita el texto del artículo ambiguo, ya sea al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o al Congreso de los estados, en la esfera de su competencia, a efecto de subsanar tal falla legislativa.

Dentro del contenido del primer texto constitucional mexicano (1824), como nación independiente, en su artículo 165 se dispone que sólo al Congreso compete la facultad interpretativa de la Constitución y del acta al efecto creada. Esta afirmación se desprende de la interpretación del referido numeral que a la letra dice: "Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva."<sup>124</sup>

Este precepto, es parte del contenido de la sección única, título VIII, denominado: "De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva."

Para el año de 1836 (Siete Leyes constitucionales), en la Constitución de 1836, muy poco había cambiado el panorama; en la quinta ley, correspondiente al Poder Judicial, se disponía como facultad de la Suprema Cor-

<sup>122</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Hara, 1998, pp. 42, 43.

<sup>123</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México; 1808-1994*, 18a. ed., México, Edit. Porrúa, 1994, p. 193.

<sup>124</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México; 1808-1967*, op. cit., p. 193.

te en su numeral 12 fracción XV, lo siguiente: "Recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente."<sup>125</sup>

Esto significa que la facultad de interpretación de las leyes estaría a cargo de la Suprema Corte. Sin embargo, en la séptima ley constitucional, en su numeral 5o. disponía, al igual que en la Constitución anterior, que sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.<sup>126</sup>

Un voto particular, referente a las reformas realizadas a las Siete Leyes constitucionales, realizado por el diputado José Fernando Ramírez, marca, de una forma gráfica, los vicios que se pueden dar, al momento de interpretar la Constitución, en atención a intereses particulares o corporativos.<sup>127</sup>

Incluso propone que sea la Suprema Corte la que obtuviera la capacidad para interpretar el texto constitucional, declarando si las leyes que expide el Congreso de la Unión son o no inconstitucionales.

La argumentación antes citada se funda en razones falaces, al menos parcialmente; ya que considera que, dado que los funcionarios del Ejecutivo y del Legislativo son susceptibles de anteponer sus intereses personales sobre los nacionales para su proceder en la creación de la ley, se considera conveniente que sea la Suprema Corte la que esté facultada para declarar la inconstitucionalidad de una ley. Si bien es cierto que la Suprema Corte es un órgano colegiado que en teoría debe ser imparcial al momento de dictar sus fallos, no es óbice para considerar que los individuos que la componen pudieran en un caso determinado anteponer sus intereses personales para dictar un fallo y corromper a la institución, tal como se afirma que se puede dar en los otros dos poderes.

### Teoría de la interpretación

Para iniciar, se puede decir que interpretar, en general, consiste en reconocer o atribuir cierto significado a una serie de símbolos, tales como: conductas, palabras, etcétera. Por su parte, el intérprete es una clase de

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 245.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 297.

mediador entre aquello que requiere ser interpretado y sus respectivos destinatarios, con la finalidad de clarificarlo o permitir su comprensión mediante el uso de un lenguaje significativo y comunicativo apropiado.

Por su parte, el autor italiano Ricardo Guastini nos ofrece un concepto amplio y uno restringido de la interpretación. Bajo la concepción restringida se dice que un texto necesita interpretación cuando su significado es oscuro o discutible, cuando se genera duda sobre si es o no aplicable a un supuesto de hecho; por lo que no cabría la interpretación cuando se trata de textos claros y no deje lugar a dudas, sin que se suscite controversia sobre el mismo.

### Concepto restringido y de interpretación

Para Guastini, este modo de utilizar el término en examen se fundamenta sobre alguna de dos asunciones, que constituyen variantes sobre el modo de ver las cosas. En la primera asunción posible, se debe hacer la distinción entre dos tipos de formulaciones normativas. Por un lado, existen formulaciones normativas cuyo significado es claro y no causa controversia alguna. Por el otro, existen aquellas cuyo significado es equívoco y despiertan confusión; siendo sólo estas últimas las que requieren de la interpretación.

Por lo que hace a la segunda asunción posible, se debe distinguir entre dos tipos de supuesto de hecho. Por un lado se dan supuestos de hecho a los que se aplica una norma determinada de forma pacífica, en tanto que existen aquellos supuestos de hecho a los cuales, la aplicación de una norma genera controversia.

Atendiendo a esta forma de ver las cosas, en las situaciones del primer tipo, la decisión sobre el significado de la formulación normativa en cuestión no requiere de una justificación; mientras que en las del segundo tipo, la decisión requiere ser argumentada, es decir, sostenida por razones. Esto equivale a decir que no se da una verdadera interpretación sin una argumentación y una interpretación en la que no se requiere de los argumentos no puede ser una genuina interpretación.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Cfr. Ricardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, traducción de Miguel Carbonell y Marina Gascón, México, 4a. ed., Edit. Porrúa y UNAM, 2002, pp. 3 a 5.



### Concepto amplio de interpretación

En este sentido, interpretación, se emplea para hacer referencia a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, con independencia de las dudas o controversias. Por ello, cualquier texto, y bajo cualquier circunstancia, requiere interpretación. Cualquier decisión en torno al significado de un texto, sin importar si es claro u oscuro constituye interpretación. Bajo esta concepción, incluir o excluir un determinado supuesto de hecho del campo de aplicación de una cierta norma, aunque la cuestión sea pacífica, presupone una interpretación. Aquí, la interpretación no sólo se usa para casos difíciles, sino para cualquier caso, pues se considera que la interpretación es el presupuesto necesario de la aplicación.<sup>129</sup>

Una nota esencial, que se debe cumplir, es que tanto el intérprete, como aquellos a quienes se dirige la interpretación, pertenezcan a una misma comunidad lingüística.

Dadas las anteriores notas, señala Luis Vigo que la interpretación jurídica, tiene por objeto reconocer o atribuir un significado jurídico a cierto texto de la misma clase (conductas, palabras y otros signos). De hecho, lo que busca la interpretación jurídica es el establecimiento racional de una norma de conducta jurídica para ciertos sujetos en un momento y lugar determinados. Siendo el objeto de la interpretación jurídica determinar racionalmente la conducta jurídica prohibida, obligatoria o permitida, la cual se instala en el campo de la razón práctica.<sup>130</sup>

El intérprete jurídico, como ya se dijo, es una especie de mediador que comunica a otros, bajo la forma de consejo, enseñanza o mandato, cuál es la conducta que se sugiere desplegar u omitir, atendiendo al significado que se pudiera atribuir a ciertos comportamientos, cosas o palabras. Además asienta que el trabajo de interpretación jurídica no se agota con un mero trabajo de exégesis lingüística, destinada a saber que dice el texto interpretado, sino lo que se persigue es fundamentalmente, inferir a partir del mismo y de ciertos problemas reales o imaginarios, hallar la conducta prohibida, obligatoria o permitida.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>130</sup> Cfr. Rodolfo Luis Vigo, *Interpretación constitucional*, Argentina, Edit. Abeledo-Perrot, 1993, pp. 13 a 15.

El mismo autor advierte que el trabajo de interpretación jurídica no se constriñe a las normas jurídicas escritas, basándose para ello, en la diferenciación de los conceptos de derecho y ley. Dicha distinción se da en el supuesto de que la ley se reduce a una mera fuente del derecho que alimentaba el ordenamiento jurídico, y como consecuencia de ello, la responsabilidad de los operadores jurídicos era la de reconstruir en derecho a las leyes. Esto es precisamente lo que hace la diferencia entre la mera existencia de un estado de legalidad a un estado real de derecho.

Para el trabajo de interpretación a que nos hemos venido refiriendo, no basta el estudio de las leyes, sino además requiere de la que se realice sobre la multiforme realidad del derecho, la asignación de lo que corresponde a cada uno o las conductas que deben o pueden adoptarse bajo ciertas circunstancias.

Vigo comenta que a Savigny y a Ihering se atribuye la separación de lo que resulta ser la interpretación y creación, e interpretación y aplicación. El primero de los nombrados define la interpretación como: "la reconstrucción del pensamiento contenido en la ley", motivo por lo cual, dicha actividad es exclusivamente racional, como una actividad que compete a la ciencia, y por ello se despliega de espaldas a lo valorativo, a las exigencias prácticas o creadoras del derecho y profundamente preocupada por lo sistemático.<sup>131</sup>

Particularmente, no compartimos esta opinión, ya que si bien, la tarea de interpretar el derecho requiere de una técnica, la cual se apoya en ciencia, ésta debe voltear hacia los principios, valores y fines, las necesidades prácticas de su creación y a los posibles efectos que pudiera tener la obediencia a la norma jurídica que se produzca, como consecuencia de este trabajo racional.

Según Castán Tobeñas, la aplicación del derecho ha sido entendida de dos formas distintas durante el transcurso de la historia: como una mera aplicación de la norma abstracta a los casos concretos y como verdadera y propia realización del derecho. La primera estuvo fundada en la escuela de la exégesis; la cual encuentra ejemplo, como el ubicado en Francia en el año de 1790 cuando se instituyó al "referee legislativo" con el objeto de limitar las funciones de los jueces en aspectos específicos y adjudicar al legislador la función interpretativa última de la ley. En este sentido Montes-

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 18 a 19.

quieu opinaba que los jueces no eran más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley; considerándolos en calidad de seres inanimados con la imposibilidad de moderar la fuerza y el rigor de las leyes. Por ello, el trabajo realizado por el juzgador al dictar una sentencia, no era más que repetir la ley en el caso concreto; por lo que no se podía pensar que este individuo estuviese creando derecho.

Frente a esta posición, que califica de irreal y dogmática, se encuentran otras que le otorgan al juzgador un papel activo en la creación del derecho; quienes al ser *iuris prudentes*, se les debe reconocer una tarea inventora y elaboradora de derecho. Para poder desplegar esta función dicente, se requiere de la interpretación jurídica; y a instancia de ésta el jurista podrá determinar lo que es suyo a cada uno, para que con posterioridad se pueda mandar, enseñar o aconsejar las conductas jurídicamente valiosas. Sobre el particular, Ricardo Guastini hace una distinción entre lo que se debe entender por los términos interpretación *versus* aplicación. La diferencia la radica en el argumento, de que la primera acción concierne a cualquier individuo; debido a que cualquiera puede realizar una actividad interpretativa; mientras que la aplicación sólo concierne a los órganos facultados para ello; tales como los jueces y funcionarios administrativos. Dados estos razonamientos concluye, que un jurista o un ciudadano pueden interpretar el derecho; pero no sería apropiado decir que estos mismos aplican el derecho. Otra diferencia entre ambos términos, es que ambas actividades se realizan sobre objetos distintos. La interpretación no sólo tiene por objeto, normas, sino más bien, textos normativos; mientras que la aplicación sólo tiene por objeto, normas en sentido estricto. Finalmente, la aplicación de la norma por parte de los órganos jurisdiccionales, contiene entre las operaciones realizadas, la interpretación propiamente dicha, ya sea la calificación de un supuesto de hecho concreto, ya sea la decisión de una controversia específica.<sup>132</sup>

Bajo la óptica de Gustavo Zagrevelski, la interpretación práctica es bipolar; toda vez que el caso no puede comprenderse jurídicamente si no es por referencia a la norma y ésta por referencia a aquél. Si se tomaran en consideración únicamente los casos daría lugar a un simple casuística, incompatible con la existencia del derecho como ordenamiento; y tomar únicamente en consideración al ordenamiento nos llevaría a una ciencia

<sup>132</sup> Cfr. Ricardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica. op. cit.*, pp. 9 y 10.

meramente especulativa, inútil para la finalidad del derecho. Eliminar cada uno de los dos aspectos antes referidos supone negar la vinculación de la actividad judicial con el derecho positivo, convirtiéndola en resolución equitativa de casos, o negar su carácter práctico, transformándola en una mera descripción sistemática de reglas válidas, por sí mismas. En el primer caso, no estaríamos frente a una verdadera interpretación del derecho, sino a la creación del mismo por parte del juez que resuelve la controversia. En el segundo supuesto, se cerraría en un discurso sobre un derecho carente de sentido, puesto que estaría desconectado de su esencial función reguladora, lo que la privaría de su razón de ser.

Según la concepción práctica del derecho, la interpretación jurídica es la búsqueda de la norma adecuada tanto al caso como al ordenamiento.<sup>133</sup>

Relacionado con la tarea del intermediario (jurídico) tenemos que la ciudadanía necesita que se le informe sobre las conductas que en derecho debe adoptar; razón por la cual existen los juristas, quienes tienen la necesidad de transitar por el camino de la interpretación para satisfacer dicho requerimiento.<sup>134</sup>

Para Rodolfo Luis Vigo la teoría de la interpretación jurídica tiene la característica de no poderse desprender de la teoría del Estado y del derecho constitucional.

#### **Derecho político parlamentario, interpretación del reglamento y del derecho político**

Retomando el pensamiento de Martínez Báez el parlamento en nuestros días subsiste como quien debe ser el principal protagonista en el escenario político del Estado democrático contemporáneo; y que tan sólo por este papel tan importante que se le atribuye al parlamento, el Congreso requiere el sistema de normatividad que lo debe regir en cuanto a su integración, estructura, a sus diversas funciones y complejidades para que sean objeto de una disciplina autónoma y propia; es decir, que se forme una rama del derecho político referente al parlamento, al poder político que representa al pueblo, por existir un órgano del Estado que ostenta la representación

<sup>133</sup> Cfr. Gustavo Zagrebelski, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, traducido por Marina Gascón, España, 3a. ed., Edit. Trotta, 1999, pp. 132 y 133.

<sup>134</sup> Cfr. Rodolfo Luis Vigo, *op. cit.*, pp. 21 a 23.

de quien es el titular único de la soberanía nacional, sin que tal legitimación política se pueda ver menoscabada por la concurrencia de su función típica (crear leyes) por otros órganos de autoridad política.

Insiste el autor que el parlamento debe contar con un sistema jurídico propio que tenga al cuerpo colegiado deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe llamarse derecho parlamentario, término que califica como universalmente aceptado.

Para Martínez Báez, el término alterno que había propuesto Berlín Valenzuela derecho legislativo, sería apropiado si se tratara de un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida ésta en su sustancia o materia y considerando las distintas formas que pudiera revestir, tales como: ley, reglamento, bando de gobierno de policía, que puede revestir toda norma jurídica, sin que tuviera relevancia el órgano de donde procede, así como de su diversa jerarquía. Serían muchos los temas de interés para esa materia, como lo son los de la técnica de la jurisprudencia, el estilo literario de la ley, el lenguaje del parlamento, los cuales se podrían incluir dentro de una rama del derecho, que bien podría ser intitulada derecho legislativo o normas legislativas, porque la ley debe estar sometida a una serie de normas, de muy diferente talante y carácter, pero todas ellas con un objeto en común, a una función, a la ley y a la función legislativa, la cual es compartida por varios órganos de autoridad, que ya son sujetos a una serie de disciplinas jurídicas correspondientes.<sup>135</sup>

Finalmente concluye su exposición citando las palabras escritas por San Isidoro en el siglo vi, en su libro *De las etimologías*, en el apartado intitulado "Como debe ser la ley", en donde se señala que: "La ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, que no induzca al error por su oscuridad, y dada la ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos." Por lo tanto, esta sería la justificación de un sistema normativo que fuera denominado "derecho legislativo".<sup>136</sup>

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 28 y 29.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 30. Esta misma ponencia se puede leer en el libro de Antonio Martínez Báez, *Obras I. Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 371 a 380.

Por las ideas antes expuestas, es de estimarse que la rama del derecho encargada del estudio de los conceptos de interpretación y argumentación jurídicas, corresponde al derecho legislativo y no al parlamentario, ya que su contenido es el establecimiento de una serie de principios, reglas y técnicas aplicables al objeto de la ley.

#### TRABAJO EN COMISIONES, SOCIOLOGÍA JURÍDICA, ARGUMENTACIÓN JURÍDICA, LÓGICA JURÍDICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

##### Trabajo en comisiones

Las comisiones dentro de los órganos legislativos son las que se encargan de analizar detalladamente los proyectos de ley antes de presentarse como iniciativa al pleno para su deliberación y votación. Es en el seno de estos órganos en donde se realiza el trabajo legislativo delicado, donde se tiene la capacidad y el tiempo para elaborarlo a detalle.

En los Estados Unidos de Norteamérica, en donde tuvo origen el sistema presidencial, se vive en forma realista este sistema. En el espacio de las comisiones es en donde se discuten y negocian apasionadamente las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas cámaras para ser votadas en definitiva.<sup>137</sup>

Ricardo Sepúlveda Iguñiz comenta que es deseable que en nuestro sistema, la ley proteja y fortalezca el sistema de comisiones, pues no sólo se pretende la dialéctica política, sino el trabajo legislativo.<sup>138</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado José María Serna de la Garza, quien comenta que mucho se ha insistido en el fortalecimiento de la presencia política del Poder Legislativo en nuestro país, así como dar mayor agilidad al trabajo parlamentario, por lo que se hace necesario replantear la forma en que trabajan las comisiones.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Cfr. Richard May y Frank W. Wayman, *Buying time: meneyed interest and the mobilization of Bias in Congressional Comitees*, citado por Manuel González Oropeza, *Las comisiones del Congreso de la Unión. El poder legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, 1992, p. 83.

<sup>138</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguñiz, *op. cit.*, p. 86.

<sup>139</sup> Cfr. José María Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 14.

De forma específica, son las comisiones de dictamen legislativo, a quienes compete participar durante el proceso de elaboración de las leyes. Al igual que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, han sido creadas con la finalidad de especializar a estos órganos y a sus integrantes en el manejo de áreas específicas del gobierno de la República.

La importancia de las comisiones de dictamen legislativo es conocer a fondo toda la materia de su trabajo, cuyo contenido técnico y filosófico es tan basto y complejo, que con un Congreso que se renueva cada tres años, es difícil prepararlos en el quehacer legislativo; ya que cuando algo han aprendido, es momento de que cedan el turno a personas, que en muchas ocasiones por vez primera incursionan en el medio; no sólo el legislativo, sino en el jurídico. Por ello cabe reafirmar nuestra postura en el sentido de permitir la reelección inmediata de los legisladores; quienes en la especialidad no sólo se benefician ellos en lo particular, sino que así se fortalece la institución parlamentaria, y la calidad de las leyes por ellos expedidas. Una propuesta hecha por Susana Thalía Pedroza de la Llave es la supresión de las comisiones de dictamen legislativo, y en su lugar crear un Consejo de Asesores Permanente que auxilie a las comisiones adscritas a la administración pública federal.<sup>140</sup>

### Sociología jurídica

*Concepción estricta.* Dentro del mundo de los fenómenos sociales, existen algunos cuyo carácter jurídico salta a la vista. Se consideran como fenómenos jurídicos primarios, la ley, el juicio y la decisión administrativa. Son evidentemente jurídicos, porque crean derecho, o bien, porque se identifican con el derecho. De acuerdo con una concepción estricta, la sociología jurídica únicamente debiera de ocuparse del estudio de este terreno. Esta concepción no ha dejado de tener influencia en la orientación que se le ha dado a las investigaciones. De hecho, los temas que la sociología jurídica ha explorado más, han estado relacionados con el derecho en sí mismo considerado, en lo que tiene de más general; es decir, a la altura de la teoría general del derecho o la teoría de las fuentes. Ello explica la abundancia

<sup>140</sup> Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, op. cit., p. 176.

de trabajos realizados en torno al tema de las funciones de la ley, su prestigio, la difusión de su conocimiento, etcétera.

*Concepción amplia.* Bajo esta concepción se encuadran todos aquellos fenómenos sociales que comprenden algún elemento del derecho; aunque tal elemento se encuentre mezclado con otros y no se halle puro. Bajo este razonamiento, la sociología jurídica en sentido amplio no se debe limitar al estudio de los fenómenos primarios; sino que tiene la posibilidad de estudiar fenómenos secundarios; tales como la familia, la propiedad, el contrato, la responsabilidad, etcétera.

Jean Carbonnier advierte que tanto la sociología general como la jurídica aprehenden los fenómenos sociales, como les es propio; motivo por el cual, bajo el supuesto de estudiar, a manera de ejemplo la figura del matrimonio, la sociología general observará primero las relaciones de costumbres, los factores económicos y abordará las reglas jurídicas de forma eventual; en tanto que la sociología jurídica partirá de las reglas, para después investigar la forma en que éstas se alimentan, o por el contrario, son vaciadas de su sustancia por las prácticas sociales, la economía, etcétera.<sup>141</sup>

Más adelante, en su tratado de sociología jurídica, Jean Carbonnier hace referencia al tema de la sociología aplicada a la legislación, bajo cuya concepción, señala que se pueden estudiar dos tipos de aplicaciones de esta rama del conocimiento, a saber:

1. El denomina a la primera aplicación "perilegislativa", y se va a encargar de las aplicaciones concernientes al mecanismo abstracto de la legislación, sin que le interese el contenido de la ley; y
2. Por otro lado, las aplicaciones que tienen que ver con el contenido mismo de las leyes, para el cual conserva la noción estricta de "sociología legislativa".

La sociología perilegislativa se debe encargar de los mecanismos y de las relaciones públicas que son necesarias para poner en marcha una ley, con el contenido que requieren los gobernantes. Para ello, se pide a la sociología que ayude desde afuera al legislador. Al momento en que la ley se encuentra en trance de ser votada, el problema radica en convencer a la

<sup>141</sup> Cfr. Jean Carbonnier, *Sociología jurídica*, Colección de ciencias sociales, 2a. ed., traducido por Luis Díez-Picazo, España, Edit. Tecnos, 1982, pp. 46 y 47.

opinión, no sólo dentro del círculo parlamentario, sino a los ciudadanos, a quienes principalmente va dirigido el ordenamiento.<sup>142</sup>

La función práctica de la sociología jurídica como auxiliar del legislador no concluye con la adopción de una reforma; sino que persiste en el tiempo, al grado de extenderse, en tanto la ley pretenda conservar su vigor. A través de la encuesta de conocimiento, la sociología ofrece a los gobernantes un instrumento para medir el fenómeno de ignorancia de la ley. Y para remediar tan anómala situación propone que en lugar de hacer una publicación formalista de la ley, ésta se haga de una forma que verdaderamente llegue al conocimiento de los súbditos de la misma.

También es la sociología la que en ocasiones propone insertar a una serie de intermediarios humanos entre la ley y su aplicación. Dado que las leyes, cada vez son más complejas e insólitas, el ciudadano común se siente más extraño a ellas, por lo que se requiere de un piloto, de un intérprete, que le conduzca por el camino del derecho burocrático. Señala que tanto los secretarios de los sindicatos, como los notarios, entre otras figuras, han servido de intermediarios, entre la ley y sus destinatarios. En virtud de los fenómenos sociales que surgen después de publicada una ley, Jean Carbonnier sugiere que el Estado moderno adoptara lo que el autor se ha servido nombrar como sociología poslegislativa. Esto viene a colación, porque en el pasado el Estado después de haber publicado una ley, no se ha tomado la molestia de averiguar las causas por las cuales no se llega a cumplir, convirtiéndose en letra muerta. Advierte que toda ley nueva debe ir acompañada por la puesta en marcha de un aparato estadístico y de un programa de encuestas periódicas que permita seguir el comportamiento de los súbditos frente a la entrada en vigor de un ordenamiento jurídico; y en el supuesto de que las encuestas reflejaran la ineficacia de la ley en determinadas áreas geográficas, contar con alguna estrategia para solucionar el problema, o en el peor de los casos, volver a llevar el tema al escritorio del legislador.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Carbonnier hace referencia al uso de la psicología jurídica; ya que los cambios a los que hay que habituar a la gente son de índole jurídico. De hecho, Antonio Caso manifiesta de todas las ciencias, la que mayor relación tiene con la sociología es la psicología. Concluye que el problema social, la solidaridad, la convivencia humana son inmediatamente un hecho psicológico, y sólo a través de la psicología individual y colectiva, intervienen como determinantes en los hechos sociales las fuerzas físicas y biológicas de la civilización. *Sociología*, 10a. ed., México, Libreros Mexicanos Unidos, 1960, pp. 13 y 14.

<sup>143</sup> Cfr. Jean Carbonnier, *Sociología jurídica*, op. cit., pp. 232 a 234.

La lógica deóntica,<sup>144</sup> o lógica de los deberes, ha encontrado sus bases en el pensamiento de G.H. von Wright.<sup>145</sup> Se trata de un sistema deductivo, algebraicamente formalizable, en el cual las proposiciones obligatorias, las normas (cuya peculiaridad es que no son verdaderas ni falsas) se rigen entre ellas mediante un encadenamiento análogo al de las proposiciones de hecho de la lógica clásica. Estamos frente, pues, de un paralelismo, formado por una cierta unidad de mecanismo mental, entre el mundo de las constataciones y el de las normas. Carbonnier se pregunta la forma en que puede haber una unión entre ambas lógicas, encontrando su respuesta en el pensamiento del lógico americano Allan Ross Anderson,<sup>146</sup> quien considera que la comunicación entre los dos órdenes de la lógica se reestablece introduciendo en la serie de proposiciones de hecho lo que se ha servido denominar el único término deóntico primitivo, constituido por la siguiente frase: "la sanción es aplicada". Por lo que pone a manera de ejemplo el siguiente: "Si un hombre mata a su semejante, la sanción es aplicada." De ello surge una norma; aunque aun bajo este supuesto se diera la hipótesis, cabe la duda de que la sanción sea o no aplicada.

Miguel Ángel Camposeco Cadena, en su libro intitulado *Lógica parlamentaria*, trata sobre la elaboración formal de las normas jurídicas por parte del Poder Legislativo, cuyo proceso esconde una serie de facetas desconocidas para el ciudadano común, y yo diría, incluso para los juristas y legisladores. De estas facetas se puede decir que no se han explorado con suficiencia y claridad. Estos aspectos son de suma importancia, sobre todo lo relacionado con los necesarios conocimientos, métodos y procedimientos lógicos que utilizan los legisladores para preparar, formular, discutir y aprobar las leyes por las cuales se gobierna la sociedad.<sup>147</sup>

El trabajo de raciocinio necesario para la preparación y elaboración de una ley no atiende al aspecto formal de su creación, es decir, sin atender al órgano del cual proviene la iniciativa; se trata más bien de un procedimiento de fondo, que tiene que ver con el contenido mismo de la norma

<sup>144</sup> Se dice al tratado de los deberes y derechos.

<sup>145</sup> G.H. von Wright, *Logical studies*, Londres, 1957, pp. 58 y ss.

<sup>146</sup> Alan Ross Anderson, *Reduction of deontic logic to alethic modal logic*, 1958, pp. 100 y ss., citado por Jean Carbonnier, *Sociología jurídica*, op. cit., p. 237.

<sup>147</sup> Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *Lógica parlamentaria. Propuesta para una teoría*, México, 1996, p. 7.

jurídica. El legislador, sea quien fuere, debe tener una apreciación propia de la realidad, la idea se convierte paulatinamente en un juicio que se manifiesta como una proposición. Después de un proceso reflexivo determina promover la ley, y la mente del legislador utiliza el raciocinio lógico para analizar los diversos elementos, de carácter social, político, económico, que concurren en el problema y su solución. Con los resultados de esta operación del intelecto, procede a formular la argumentación y el fundamento necesarios que sustenten y justifiquen el texto de la iniciativa de la ley que corresponda.<sup>148</sup>

Los legisladores no pueden hacer a un lado el uso de la lógica, toda vez que mediante la aplicación de sus principios, tienen la posibilidad de acceder al conocimiento político de la realidad social, de sus complejas interrelaciones de intereses, al entramado de las cuestiones económicas, los problemas que enfrentan las diversas comunidades, y participan de la voluntad colectiva de transformación democrática de las formas de gobierno y de la convivencia comunitaria.

En este orden de ideas, el legislador tiene la necesidad de conocer el rumbo que requiere tomar la sociedad y el peso político que tienen los grupos políticos activistas, para contrarrestarlo con la realidad, con el objeto de encontrar un equilibrio entre estos factores y la posibilidad de organizar a través de leyes justas y eficaces todos los recursos con que se cuenta (económicos, materiales, financieros y humanos), a fin de redistribuirlos más equitativamente.

En esta compleja tarea para el legislador, el uso de la lógica es necesaria mediante la aplicación de métodos eficaces de conocimiento, con sencillas reglas que proporciona la lógica a efecto de razonar de forma correcta y tomar conciencia cierta del entorno, prever el curso del tiempo, deslindar los campos y planos circunstanciales de los valores en juego y su relación con el espacio objetivo, atribuir el real significado los hechos, identificar la voluntad social diferenciándola de la voluntad política de los grupos y singularizar los factores y actores reales de poder, para definir los alcances de su intervención.<sup>149</sup>

Así como ya se había hecho mención, al momento de dar la concepción amplia y la restringida de la sociología, en la que se formulaba la concurren-

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p. 14.

cia para el estudio de los fenómenos sociales, no sólo de la sociología, sino de la sociología jurídica, con la salvedad de que cada una analizaría dicho fenómeno desde distinta óptica; en la lógica ocurre lo mismo; toda vez que el legislador usa dos tipos de lógica, a saber: aquella lógica personal que se ha definido como la suma de varias lógicas cuyos principios conoce o infiere, que le permite utilizar razonablemente ciertas reglas de criterio para orientar su pensamiento en forma correcta, tanto en la dimensión formal como informal; así como también hace uso de la lógica jurídica, operando cada una de ellas en momentos diferentes.<sup>150</sup>

La aplicación de la teoría lógica le permite al legislador desentrañar el verdadero significado de los problemas objeto de estudio, en tanto que los principios generales del derecho, así como los especiales de la lógica jurídica, le permitirán la construcción de una proposición legislativa factible de convertirse en ley; pasando de un mero deseo a concretarla en una realidad jurídica.

Además, la técnica del razonamiento utilizando el método de las ciencias, se complementa con el uso de la técnica y la lógica del razonamiento legal, sin olvidar que la norma que en el futuro se producirá constituye parte de la vida humana objetivada, que contiene un tipo de acción humana que después de haber sido vivida y pensada por el legislador, se convierte en una pauta normativa para las personas, y cuyo valor de aplicación se apoya en el poder jurídico del Estado.

Camposeco reconoce la existencia de varios métodos del conocimiento, que son utilizados para la búsqueda de la verdad, cuando se especula en el campo de la lógica formal tradicional. Cualesquiera de los métodos empleados debe cumplir con una serie de requisitos para que se considere como válido; como el hecho de que se adapte el objeto de la investigación, debiendo considerar cómo se aplica y la finalidad que persigue, mediante el enlace de sus distintas etapas para llegar al fin propuesto.

Los métodos de la ciencia de empleo más comunes y que por su eficacia se recomiendan para el trabajo legislativo son: el método deductivo, el método inductivo; el método analítico, el estadístico y el analógico.

<sup>150</sup> Para García Maynez la lógica jurídica adquiere verdadera autonomía en relación con la lógica en general, pues no se trata de una simple aplicación de esta última al campo del derecho, sino de una verdadera lógica formal jurídica, basada en una serie de razones que confirman su hipótesis, entre las cuales destaca la mención de que la lógica tradicional es una lógica del ser y no del deber ser. Véase Héctor Antonio Martínez Gonzáles, *Por el lenguaje jurídico a la interpretación*, Guadalajara, Jalisco, 1968, pp. 35 y ss.

Cualesquiera de los anteriores métodos son apropiados para la investigación del legislador, ya que permiten abordar los fenómenos desde una visión integral.

El conocimiento es la operación por medio de la cual, el legislador obtiene representaciones internas de un determinado objeto, y se compone de cuatro elementos, a saber: el sujeto, siendo la persona que conoce, que mediante el uso de sus sentidos percibe las características de un objeto o fenómeno de la vida real; el objeto, constituido por la cosa que conoce el sujeto; la representación, como el contenido captado en la facultad cognoscitiva y que se refiere al objeto; y la operación, que consiste en el acto mismo de conocer.

El pensamiento en general se compone de tres operaciones típicas: la idea, el juicio y el raciocinio. Todas ellas concretándose en las siguientes expresiones: término o palabra, composición y argumentación. Por la primera se entiende la manifestación externa de una idea, sin importar que sea oral o escrita; la segunda es, igualmente, la expresión de un juicio; y finalmente, la argumentación resulta ser la expresión de un raciocinio o razonamiento.<sup>154</sup>

### **Argumentación jurídica y derecho parlamentario**

Comúnmente, por la expresión "dar un argumento" se entiende el ofrecimiento de una razón o un conjunto de razones en apoyo a una determinada conclusión.<sup>152</sup> En tal virtud, los argumentos son intentos de apoyar ciertas afirmaciones o decisiones mediante el uso de razones. Así las cosas, la argumentación puede ser más débil o robusta si se toman en consideración las razones sobre las cuales se funda. Los argumentos tienen especial relevancia en la actividad interpretativa, pues el discurso del intérprete se halla comúnmente constituido por un enunciado interpretativo y por uno o más argumentos ofrecidos para apoyar o respaldar la interpretación propuesta.

Aunque no todos coinciden con esta posición,<sup>153</sup> tradicionalmente se ha manifestado por los tratadistas que un argumento en sentido estricto no es

<sup>154</sup> Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *Lógica parlamentaria. Propuesta para una teoría*, op. cit., p. 15 a 17.

<sup>152</sup> Sobre el particular léanse las aportaciones hechas por Perelman, MacCormick, Atienza, Toulmin y Alexy.

<sup>153</sup> Perelman condena definitivamente el pensamiento silogístico y matematizante en el campo del derecho y propugna una forma de razonamiento más elevado, que es la deliberación sobre las

una mera colección de proposiciones y normas, sino un conjunto estructurado por premisas y conclusiones.<sup>154</sup>

En ocasiones es posible identificar las premisas y separarlas de la conclusión, ya que se suelen acompañar de expresiones, como: "dado que", "porque", "se sigue de", "con base en", "en vista de"; mientras que las conclusiones llegan a ser precedidas por expresiones, tales como: "en consecuencia", "consecuentemente", "cabe concluir que".

Mendoca hace la advertencia de que la conclusión puede aparecer dentro de un texto antes o después de las premisas, e incluso, en medio de ellas, además de que ésta puede formularse explícitamente, aclarada por el texto, o hallarse implícita en las premisas formuladas.

Acerca del argumento jurídico, su expresión la considera vaga y ambigua, sin que tal afirmación la funde en razones. Sin embargo, manifiesta que por un lado se hace referencia a cualquier argumento utilizado para respaldar una petición o decisión jurídica y por el otro, se alude a ciertos argumentos usados para respaldar una decisión interpretativa.

Por lo que hace a los argumentos interpretativos, según el autor, tienen la siguiente forma básica: "(1) Toda formulación normativa con la característica C debe ser interpretada de modo M; (2) La formulación normativa F tiene la característica C; (3) Por lo tanto, la formulación normativa F debe ser interpretada del modo M."<sup>155</sup>

Indica que los llamados argumentos jurídicos actúan en calidad de pautas interpretativas generales y ocupan el lugar de la premisa (1), indicando el modo como deben ser interpretadas ciertas formulaciones normativas.

El autor, basado en las ideas expuestas por tratadistas, tales como Tarullo, Guastini, MacCormick Summers y Klug enumera un listado de argumentos jurídicos tradicionales, que incluye, los siguientes:

---

argumentaciones presentadas en los casos jurídicos; y desenvuelve toda una doctrina sobre la argumentación y la deliberación, que conducen al hallazgo más plausible, justa y adecuada para decidir los problemas jurídicos prácticos. El autor elabora una nueva doctrina sobre el diálogo, de la deliberación y sobre la confrontación de argumentos diferentes. Véase Ch. Perelman, *La interpretación jurídica*, traducción de francés por Petzold-Pernía, Maracaibo, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho, 1974, y la obra *Logique et argumentation*, Bruselas, Press Universitaires de Bruxelles, 1968.

<sup>154</sup> Cfr. Daniel Mendoca, *Las claves del derecho*, España, Edit. Gedisa, 2000, p. 165.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 166.

1. *Argumento a simile*. Este tipo de argumento es también llamado "argumento analógico". La extensión analógica de una norma presupone la previa identificación de su llamada *ratio*, es decir, de la razón, el motivo, el objetivo por el cual fue creada la norma; lo que equivale a remontarse al principio que la justifica. En rigor, sostiene Guastini, este argumento sirve para sostener la formulación de una nueva norma; por lo que validamente se puede decir que no se trata de un argumento interpretativo, sino más bien, productor.<sup>156</sup>

2. *Argumento a fortiori*. En este caso en particular, la argumentación no es el resultado de la interpretación de una norma preexistente; por lo que el argumento en comento no es de índole interpretativo, sino productor. En semejanza con el anterior, ambos comparten el hecho de que ambos presuponen una conjetura en torno a la *ratio legis*; es decir, en el principio que subyace a la disposición particular que se interpreta; sin embargo, la diferencia entre estos consiste en que el argumento *a fortiori* no requiere presuponer la semejanza de los supuestos de hecho. El argumento *a fortiori* se puede presentar de dos formas distintas, a saber: según se use para interpretar disposiciones que confieren posiciones subjetivas ventajosas (derechos), o por el contrario, para interpretar disposiciones que confieren posiciones desventajosas (obligaciones). En el primer caso asume la forma de argumento *a majori ad minus*, mientras que en el segundo asume la forma de argumento *a minori ad majus*.<sup>157</sup>

3. *Argumento a contrario*. Para Guastini el argumento *a contrario* puede ser interpretativo y también productor; es decir, se puede emplear para sostener la producción de una nueva norma que no se puede imputar a una disposición preexistente que hubiese sido interpretada; toda vez que es claro que una cosa es atribuir significado a una disposición preexistente y otra totalmente distinta, formular una norma inédita.<sup>158</sup>

4. *Argumento histórico*. El argumento histórico es el que se basa en el sentido de las decisiones legislativas, judiciales y administrativas que

<sup>156</sup> Cfr. Ricardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, op. cit., p. 37.

<sup>157</sup> Véase G Kalinowski, "Interpretation Juridique et Logique des propositions normatives", en *Logique et Analyse*, Nouvelle Serie, año 2, abril, 1959, núm. 5, p. 135; y Ulrich Klug, *Juristische logik*, t. III, núm. 9, p. 140. Autores citados por Eduardo García Maynez, *Lógica del raciocinio jurídico*, México, 1964, Edit. Fondo de Cultura Económica, pp. 155 y ss.

<sup>158</sup> Cfr. Ricardo Guastini, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, op. cit., pp. 30 y 31.

a través del tiempo se han tomado para resolver cuestiones análogas a la que se pretende aplicar una norma determinada; es decir, se basan en hechos históricos probados.

5. *Argumento teleológico*. Es aquel que pondera los fines que persigue un argumento, por lo que no importa la validez de las premisas, sino de su conclusión.

6. *Argumento ab auctoritate*. Esta clase de argumentación se da con base en afirmaciones que obligadamente deben tener otros, sin que realmente nos conste el fondo de la afirmación, por no tener elementos de prueba para ello. Por ello debemos confiar en el dicho de terceras personas. Debido a que en ocasiones resulta arriesgado este método argumentativo, es necesario –a decir de Anthony Weston– citar las fuentes.<sup>159</sup>

7. *Argumento mediante ejemplos*. Se pretende generalizar una afirmación con base en ejemplos. Por supuesto, es necesario que los ejemplos en que uno se apoye sean ciertos, toda vez que el argumento debe partir de premisas fiables. Asimismo, reconoce que existen contraejemplos.<sup>160</sup>

8. *Argumentos basados en las causas*. En ocasiones debemos argumentar el porqué de alguna cosa o fenómeno, basándonos en las causas que los propician. Estos argumentos son utilizados ampliamente en las ciencias sociales, perteneciendo a éstas la ciencia del derecho y de la legislación.<sup>161</sup>

9. *Argumentos deductivos*. Correctamente formulados, son aquellos en los que la veracidad de sus premisas garantiza la verdad de sus conclusiones. Los argumentos deductivos correctamente formulados son denominados argumentos válidos. Weston señala que una estrategia deductiva es la *reductio ad absurdum*, siendo aquella en virtud de la cual la negación de la conclusión conduce al absurdo.<sup>162</sup>

Sumado a los anteriores hay quienes aumentan: argumento *a rubrica*, argumento psicológico, argumento *sedes materiae*, argumento teleológico, argumento económico, argumento *a coherentia*, argumento pragmático.

<sup>159</sup> Cfr. Anthony Weston, *Las claves de la argumentación*, traducido por Jorge F. Malem Seña, España, Edit. Ariel, 1998, pp. 55 y 56.

<sup>160</sup> *Ibidem*, pp. 33 a 46.

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 69 a 78.

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 90 y 91.

Para Rodolfo Arango, la teoría de la argumentación jurídica moderna se ocupa del estudio de la forma en que razonan jueces y abogados; afirmando que el derecho es una práctica social argumentativa.<sup>163</sup>

Sobre tal opinión diferimos ya que con fundamento en las manifestaciones vertidas por Ricardo Guastini, cuando habla sobre los argumentos *a simili* y *a fortiori*, no se trata de aquellos interpretativos, sino productores, en el sentido de considerar que los mismos son la base para la creación de nuevas normas jurídicas, sin la necesidad de interpretar disposiciones preexistentes; lo cual conlleva a pensar que si tales argumentos jurídicos son utilizados para la creación de normas, y la creación de las mismas es facultad del Poder Legislativo, la argumentación jurídica moderna no sólo se ocupa de la forma en que razonan jueces y abogados, sino también los legisladores, siendo ellos los creadores de las normas jurídicas objeto de interpretación de los mencionados por Arango. (Valga como ejemplo los televisados debates del parlamento mexicano o del Pleno de la SCJN donde se ven los gestos y escuchan argumentos de legisladores y ministros.)

Finalmente, reitero la propuesta o modelo esbozado por Toulmin como un instrumento para el trabajo en comisiones o el debate parlamentario, en tribuna, artículos periodísticos o especializados.

Para Toulmin, en un argumento siempre se pueden distinguir cuatro elementos, a saber: la pretensión, las razones, la garantía y el respaldo.

El autor señala que al comienzo de la argumentación, alguien plantea un problema frente a otro u otros; quienes en el caso de plantear cuestionamientos sobre la pretensión, surgiendo entonces la necesidad de argumentar, el proponente tendrá que dar sus razones, a favor de su pretensión inicial, que sean al mismo tiempo relevantes y suficientes. Así pues, las razones son los hechos específicos del caso, cuya naturaleza varía de conformidad con el tipo de argumentación de que se trate.

Aun después de esto podría ocurrir que el oponente discuta los hechos, e incluso en el caso de que los aceptara puede exigir al proponente que justifique el paso de las razones a la pretensión; siendo los enunciados generales que autorizan dicho paso, la garantía del argumento. La naturaleza de las garantías depende también del tipo de argumento, de tal forma

<sup>163</sup> Cfr. Rodolfo Arango, *¿Hay respuestas correctas en el derecho?*, Colombia, Edit. Uniandes, 1999, p. 136.

que puede consistir en una regla de experiencia, en una norma o principio jurídico, en una ley de la naturaleza, u otros ejemplos.

Ya que el proponente ha establecido una garantía en su argumento, esto no resulta siempre suficiente. En ciertas ocasiones será necesario mostrar que la garantía es válida, relevante y con suficiente peso; sobre todo si existen diversas maneras de pasar de las razones a la pretensión, por lo que el proponente deberá demostrar que su garantía es superior a cualquier otra.<sup>164</sup> El respaldo se puede expresar en la forma de enunciados categóricos sobre hechos, citando por ejemplo el siguiente enunciado: "Con fundamento en el artículo 32 de la Constitución de Colima." Sólo en aquellos casos en que se cuestiona la garantía es necesario acudir al respaldo a efecto de que nuestro argumento sea indubitable.

Tanto la interpretación, la filosofía, la lógica y argumentación son elementos inescindibles e indispensables para la técnica legislativa y un buen legislador y moderno parlamentario. De ahí que entremos a este tema esencial del derecho parlamentario y como parte del mismo.

### Argumentación jurídica

Con relación inmediata al debate parlamentario tenemos la argumentación jurídica. No cabe duda que en el ejercicio profesional del derecho hay que argumentar y se suele convenir en que la cualidad que mejor define lo que se entiende por un buen jurista tal vez sea su capacidad para idear y manejar hábilmente los argumentos.

Manuel Atienza hace un comentario, realmente acertado, cuando refiere: "Sin embargo, muy pocos juristas han leído alguna vez un libro sobre la materia y seguramente muchos ignoran por completo que existe algo así como una teoría de la argumentación jurídica."<sup>165</sup>

La teoría de la argumentación jurídica tiene como objeto de reflexión, las argumentaciones que se proponen dentro del campo de lo jurídico. En principio, señala, se pueden distinguir tres campos distintos de los jurídicos en que se efectúan argumentaciones. El primero de ellos es el que trata sobre la producción o establecimiento de normas jurídicas; el cual consta de diversas etapas, en las cuales las argumentaciones tienen lugar en una

<sup>164</sup>Cfr. Manuel Atienza, *Las razones del derecho, teorías de la argumentación jurídica*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 406 y ss.

<sup>165</sup>Manuel Atienza, *Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica*, op. cit., p. 19.

etapa prelegislativa y otras se producen en la etapa que propiamente se puede denominar como legislativa. Las primeras tienen lugar cuando se advierte un conflicto social cuya solución, en todo o en parte, se piensa pueda estar en la adopción de una medida legislativa.

Otro tipo de argumentaciones tienen lugar cuando determinado problema pasa a ser considerado por el parlamento o por algún órgano de la administración, haya sido o no tratado por la opinión pública.

En la etapa prelegislativa, las argumentaciones pudieran tener un carácter más moral y político que jurídico, en tanto que en la fase legislativa, se puede decir, que las argumentaciones técnico-jurídicas son las de mayor importancia.

Un segundo campo, que para los efectos del presente trabajo no es relevante, es aquel en que se efectúan los argumentos jurídicos al momento de aplicarse la norma al caso concreto. Esta es una actividad realizada por los jueces en su sentido más estricto, mientras que en un sentido amplio, también es desarrollada por los particulares.

El tercer ámbito en que tienen lugar las argumentaciones jurídicas es el de la dogmática jurídica. Por su complejidad, se deben distinguir esencialmente tres funciones, a saber: suministrar criterios para la producción de derecho en las diversas instancias en que esto tiene lugar; suministrar criterios para la aplicación de derecho; y ordenar y sistematizar un sector del ordenamiento jurídico.<sup>166</sup>

Atienza considera que la teoría de la argumentación jurídica tiene que dar cuenta no sólo en los razonamientos que se producen con motivo de la interpretación y aplicación del derecho, así como en la elaboración de la dogmática jurídica, sino también aquella argumentación que tiene lugar al momento de producir el derecho. Si la teoría de la argumentación jurídica pretende introducir algún tipo de pauta que permita racionalizar el uso de los instrumentos jurídicos, entonces no puede renunciar a extender dicho control al momento de producirse las normas.

De forma resumida, expondremos que en la opinión del autor español, la legislación, y en general el proceso de producción de normas jurídicas se puede ver como una serie de interacciones que se dan entre elementos de distinta índole: los editores, los destinatarios, el sistema jurídico, los principios, los fines y los valores de las normas. Esta situación lo lleva a

<sup>166</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

considerar que la racionalidad legislativa puede ser contemplada desde distintos niveles, cada uno de los cuales parece sugerir un tipo distinto de argumentación. Así concibe:

1. la racionalidad lingüística, en el sentido de que el emisor debe tener la suficiente capacidad para transmitir inteligiblemente un mensaje al receptor.
2. la racionalidad jurídico formal; pues ésta consiste en que el nuevo ordenamiento se inserte armoniosamente dentro del sistema normativo ya existente.
3. una racionalidad pragmática; ya que la conducta de los individuos se debe adecuar a lo prescrito por la ley;
4. una racionalidad teleológica; ya que la ley debe alcanzar los fines sociales perseguidos;
5. racionalidad ética, toda vez que las conductas prescritas y los fines que las leyes presuponen deben ser éticamente aprobadas.<sup>167</sup>

Finalmente, Manuel Atienza señala que las funciones que debiera tener la teoría de la argumentación jurídica se esbozan de la siguiente forma:

1. la primera función es de carácter cognoscitivo;
2. la segunda tiene una naturaleza práctica;
3. la última podría calificarse como política o moral.

De las anteriores, la única que nos interesa es la segunda, toda vez que ésta debe ser capaz de ofrecer una orientación útil a las tareas de producir, interpretar y aplicar el derecho. Pero, para que una tarea de la argumentación pueda cumplir con esta función se requiere ofrecer un método que permita reconstruir el proceso real de la argumentación, y una serie de criterios para juzgar sobre su corrección.<sup>168</sup>

### Técnica legislativa

El vocablo técnica proviene del sustantivo latino *technicus*, "técnico especialista" del griego *technikós*, de arte, de destreza, oficio, del indoeuropeo

<sup>167</sup>*Ibidem*, pp. 236 a 238.

<sup>168</sup>*Ibidem*, pp. 249 a 250.

*teks-na*, oficio, arte de construir.<sup>169</sup> Hay quien dice que proviene del latín *teknikée*, relativo al arte, como un conjunto de recursos y procedimientos de que se sirve una ciencia o arte. Si a esta concepción le agregamos el término legislativa, como el derecho, potestad o facultad para crear leyes, relativo a las normas en sentido amplio.

Por técnica legislativa se debe entender "al conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes".<sup>170</sup>

Tomando en consideración la raíz etimológica, la técnica legislativa es el arte de construir un buen ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, con el objeto de mejorar la calidad de las leyes.

Para Berlín Valenzuela, la conjunción de ambos términos da como resultado el que se aluda a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos de índole práctico que se requieren para la redacción, composición y elaboración de un texto legislativo.

La técnica legislativa constituye una parte del derecho parlamentario cuyo objeto de estudio es el conocimiento de los diversos pasos inherentes a la elaboración y adecuada redacción de las leyes, de las disposiciones normativas particulares, así como en lo referente a sus reformas y enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, se encuadra en lo que algunos autores han denominado "teoría de la legislación".<sup>171</sup>

La acción legislativa desarrollada por los parlamentarios se debe ajustar a reglas y normas técnicas en general, pero no en lo que concierne al proceso de creación de las normas, sino más bien su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla con el objeto de crear leyes eficaces que garanticen su vigencia.

A diferencia de lo que acontece en Inglaterra y los Estados Unidos en América,<sup>172</sup> quienes han contado con órganos encargados de la redacción

<sup>169</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, LV Legislatura del Estado de Guerrero (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, p. 1018.

<sup>170</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z. México, Edit. Porrúa y UNAM, 2001, p. 2629.

<sup>171</sup> Véase Eugenio Bulygin, "Teoría y técnica de la legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, 1a. época, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1993.

<sup>172</sup> En Inglaterra ha existido la tradición de encomendar a un órgano denominado Parliamentary Counsel Office, compuesto por personas especializadas en la redacción de los textos legales (*draftsmen*) lo que data del año de 1869. Es más, con el objeto de centralizar la labor legislativa, los

de las leyes de una manera profesional, en México, los estudios en torno a la técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha escrito sobre la materia, motivo por el cual se ha dado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el tema. En el mejor de los casos, en libros de derecho constitucional se pueden encontrar estudios de la materia, por lo que se analiza de forma muy somera y "por encimita", sin adentrarse en los múltiples aspectos que se involucran en el proceso legislativo.

El fundamento constitucional de la técnica legislativa se encuentra en el artículo 72, que contiene las diversas etapas del proceso legislativo actual; mismo que se constituye por: la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Es conveniente que se diga que en el orden federal corresponde a dos poderes, el proceso de elaboración de las leyes, el Legislativo y el Ejecutivo. Corresponde al primero la intervención en las etapas de iniciativa, discusión y aprobación; en tanto que el segundo participa en la sanción, publicación e iniciación de la vigencia.<sup>173</sup> En el orden estadual toca a los congresos de los diputados y a los ayuntamientos de los cabildos.

Francisco Berlín Valenzuela afirma que la técnica legislativa se puede desglosar de la siguiente forma:

a) Técnica de redacción, que comprende:

- iniciativa;
- dictamen; y
- voto particular.

b) Técnica de discusión, que abarca:

- debate cerrado (lectura); y
- debate abierto; finalmente comprendería la técnica de votación.<sup>174</sup>

A efecto de lograr una verdadera técnica legislativa en nuestro país, se han propuesto una serie de mejoras en cuanto al proceso de creación de las normas, entre las cuales destacan:

*draftsmen* constituyeron un cuerpo prestigiado de redactores que elabora los proyectos a partir de las instrucciones ministeriales que concretan un programa aprobado por el gobierno.

<sup>173</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, LV Legislatura del Estado de Guerrero, *op. cit.*, p. 1022.

<sup>174</sup> Cfr. *Idem*.

1. La reelección de los congresistas, ya que la prohibición de la reelección rompe con la continuidad del trabajo legislativo, así como con la profesionalización de los parlamentarios. Alonso Lujambio es de la opinión de que la reelección de los legisladores y la no reelección del Ejecutivo es un escenario factible de llevarse a cabo, toda vez que urge la profesionalización de nuestros legisladores, a efecto de que se fortalezca el Congreso en la actividad de creación de leyes.<sup>175</sup>
2. El aumento temporal de los periodos ordinarios de sesiones, con la finalidad de lograr desplegar todas sus atribuciones.
3. Modificar la regulación relativa a la facultad reglamentaria.
4. Perfeccionamiento del servicio civil de carrera; toda vez que los elementos humanos con conocimientos especializados son necesarios para realizar eficientemente las labores parlamentarias.<sup>176</sup> Debe estar constituido por un equipo multidisciplinario de expertos en distintas ramas del saber.<sup>177</sup> Pese a las reformas sufridas en la Ley Orgánica del Congreso General del año de 1999, en la cual ya se contempla el servicio civil de carrera para ambas cámaras, se requiere que los asesores de los congresistas cuenten con mayor preparación, para ser tan buenos como los mejores de la administración pública; además de que elaboren argumentos a efecto de documentar las iniciativas, dirigir los trabajos documentales; compilar bibliografía de derecho interno y comparado, recomendar bibliografía e impartir cursos de derecho parlamentario permanentemente.<sup>178</sup>
5. La importancia de la informática radica en el archivo de documentación bibliográfica y hemerográfica automatizada; que sobre todo es útil para las dependencias del gobierno; por lo que la búsqueda de nuevos programas o sistemas que optimicen el manejo de la información resultan indispensables.<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Alonso Lujambio, "¿Para qué servirían las elecciones en México?", *Revista Quórum*, año II, núm. 13, México, abril de 1994, p. 18.

<sup>176</sup> Cfr. Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados, 1994, p. 189.

<sup>177</sup> Para ser letrado es necesario sustentar un examen de oposición, dentro del cual quedan comprendidos 450 temas, que a su vez, comprende las ramas de derecho, historia y política, cfr. Manuel Gonzalo, "Los letrados y los servicios de información de las Cortes de España", *Revista Parlamentaria*, vol. 1, núm. 3, Costa Rica, Asamblea Legislativa, diciembre de 1993, p. 43.

<sup>178</sup> Cfr. Jesús Rodríguez y Rodríguez, *op. cit.*, p. 192.

<sup>179</sup> Cfr. Constantino Ciampi *et al.*, "Sistemas operativos de documentación jurídica automatizada", en *Problemas actuales de la documentación y la informática jurídica*, España, Edit. Tecnos, 1987, pp. 60 y ss.

6. El establecimiento de directrices a efecto de legislar, las figura de la iniciativa popular, el referéndum, las leyes constitucionales, y que la Cámara de Diputados participe en la aprobación de los tratados internacionales, etcétera.<sup>180</sup>

7. Agregaría la necesidad de establecer en la ley la dotación de recursos financieros y materiales para las comisiones, así como la obligación de estos de presentar sus programas de trabajo o agenda legislativa.

## DEBATE, LÓGICA Y DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

Toda vez que el debate es uno de los elementos de la técnica legislativa, así como mecanismo esencial dentro de cualquier gobierno democrático, es fundamental que se hable respecto al fondo y la forma del mismo.

Este vocablo proviene del francés *debát*, que significa argumentación. Por su parte el significado de debate, alude a la controversia sobre una cosa entre dos o más personas; así como contienda, lucha, combate.

El debate, como cualquier otra actividad del Congreso, se encuentra sujeta a reglas. El debate, a juicio de Manuel González Oropeza es parte fundamental de las sesiones en los congresos, sus reglas pretenden evitar la creación de monopolios en la participación de las cámaras a fin de escuchar diversos puntos de vista sobre una misma cuestión, lo que resulta en una riqueza argumentativa en las sesiones: es un medio para preservar el valor del pluralismo y la esencia del parlamentarismo.

De hecho, el propósito de los órganos legislativos es aplicar su sabiduría de forma colectiva de la mejor manera posible para la solución de los asuntos que se les lleguen a plantear. Para que dicho órgano esté en la posibilidad de alcanzar una sabia determinación, es esencial que sus miembros intercambien puntos de vista y razonamientos, propósito que se logra a través del debate. Cada miembro tiene derecho a exponer sus ideas, tratando de convencer a los demás con los argumentos esgrimidos. El debate es una de las características esenciales del órgano legislativo.<sup>181</sup> y es el elemento natural del parlamento donde impera la tolerancia y pluralis-

<sup>180</sup> Cfr. Susana Pedroza de la Llave y Jesús Cruz en VV.AA., *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, p. 74.

<sup>181</sup> Cfr. *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, op. cit., p. 49.

mo, además de informar a la opinión pública y definir los principios del parlamento.

Dentro del proceso democrático de los Estados Unidos, las reuniones se celebran con la finalidad de discutir, argumentar y persuadir, por lo que las partes interesadas tienen derecho a convencer a los demás miembros mediante el uso de sus argumentos.<sup>182</sup>

Este autor señala las reglas parlamentarias que hay en torno al debate, bajo el siguiente tenor:

1. Cada miembro de un Congreso tiene derecho a intervenir en el debate y exponer su punto de vista. Una vez que se ha efectuado la votación, el debate se cierra, no pudiéndose abrir, a menos que medie acuerdo expreso de la asamblea.
2. Sólo puede darse una segunda participación a un miembro del Congreso después de que todos los que quisieran hablar por primera vez lo hayan hecho; siendo este un indicativo del derecho de preferencia a favor de los que aún no han sido oídos, por encima de los que ya han intervenido en el debate.
3. Nadie puede intervenir en una tercera ocasión.
4. Existe un tiempo límite para intervenir en el debate (usualmente 10 minutos), sin embargo, se puede prorrogar a menos que mediara objeción al respecto.
5. Todas las mociones, resoluciones y reportes tienen un límite temporal.
6. Por regla general, los miembros de un órgano legislativo tienen derecho a debatir sobre alguna cuestión sustantiva que se presente al órgano para su determinación; impidiéndose que se debatan cuestiones de mero procedimiento.<sup>183</sup> Relacionado con esto, las mociones no debatibles son: levantar la sesión, llamado a sesión, solicitud de la orden del día, asuntos relacionados con la prioridad de los temas, aplazamiento temporal, enmienda del título de un proyecto de ley, conclusión del debate y votación inmediata, etcétera.<sup>184</sup>

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 55. En este mismo sentido, Luis Vigo ha expresado que: "argumento es lo que arguye la mente para convencer a alguien, y el retor, para persuadir o para resolver en un determinado sentido la cuestión puesta en discusión o sobre la cual se delibera", *Interpretación constitucional*, op. cit., p. 38.

<sup>183</sup> Cfr. *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, op. cit., p. 49.

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 50 y 51.

Una vez que se ha presentado el dictamen,<sup>185</sup> se debe hacer un listado de parlamentarios con derecho a debatir, en pro y en contra. En primer término intervienen los oradores que están a favor, quienes normalmente son integrantes de la comisión dictaminadora;<sup>186</sup> posteriormente un orador en contra de dicho dictamen. El listado de referencia es reducido, y usualmente se limita a tres parlamentarios por cada postura, es decir, tres a favor y tres en contra. Sólo con la autorización del Congreso se puede ampliar el número de interlocutores. El presidente de la mesa directiva encarna el papel de presidente de debates de la sesión respectiva y quien tiene que marcar la pauta del debate y vigilar la observancia del cumplimiento de las reglas creadas para tal efecto. Éste se encuentra imposibilitado para participar en el debate, a menos que se le permita dejar de presidir y participar en el mismo o la ley le otorgue tal derecho.

Se le ha denominado *filibusterismo* a la práctica nacida en el Congreso de los Estados Unidos, por medio de la cual los oradores participaban sin un límite de tiempo.

Con apego al reglamento interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel González Oropeza resume el procedimiento para el debate, en las siguientes etapas: exposición temática, discurso, discusión, preguntas,<sup>187</sup> repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o clausura.<sup>188</sup>

Tal importancia tiene el debate en la vida parlamentaria, que antes de que un dictamen de la comisión sea votado en el seno del pleno de cual-

<sup>185</sup> La primera lectura consiste en la entrega por escrito de los proyectos de ley, los dictámenes y los votos particulares a los legisladores, a efecto de que éstos los conozcan detalladamente y puedan preparar así sus intervenciones a favor o en contra. Por su parte, la segunda lectura se efectúa durante el desarrollo de las discusiones, en lo general y en los particular, del proyecto de ley o dictamen en cuestión. Cfr. José María Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 49.

<sup>186</sup> Las comisiones de dictamen legislativo son órganos de gobierno que se encuentran obligados a conocer a detalle los proyectos de iniciativa de ley o decreto que son presentados por los titulares del derecho de iniciativa, sobre los cuales tiene capacidad de decisión, la cámara o el Congreso en todo caso. Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, *op. cit.*, México, Edit. Porrúa, p. 47.

<sup>187</sup> Hay una clara distinción entre lo que se debe considerar un debate y la simple formulación de sugerencias o preguntas. Es permisible hacer formulaciones o preguntas en torno a cuestiones no debatibles. El presidente le puede permitir al autor de la proposición que explique de manera breve y sin que medie argumentación, la naturaleza de la propuesta, o lo que espera lograr. El presidente debe tener el suficiente cuidado, para velar por que no se debatan cuestiones no debatibles, para someter el asunto principal a votación sin demoras innecesarias. Cfr. *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>188</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, pp. 315 a 317.

quiera de las cámaras, tiene que ser estudiado y analizado por los legisladores, mediante su figura, con el objeto de que éstos puedan formular su opinión con base en la cual emitan su voto.<sup>189</sup>

Los parlamentarios que participen en el debate deben ser personas con una capacidad de argumentación a toda prueba, y para ello deben haber estudiado el proyecto en cuestión de una forma acuciosa, dada la importancia que tiene su participación en el debate. Los legisladores involucrados aparte de haber formulado un discurso escrito, deben aprehender su contenido de forma indubitable, además de contar con un manejo de la información sumamente clara, para que su intervención surta los efectos esperados por ellos.<sup>190</sup>

### CIENCIA JURÍDICA Y DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

El jurista argentino Guillermo Cabanellas entiende por ciencia al conjunto de conocimientos verdaderos y ciertos; en otra de sus acepciones, la concibe como el cuerpo sistemático de doctrina acerca de una rama del saber humano. Más adelante el mismo autor nos brinda una definición de lo que considera ciencias jurídicas; y al respecto señala: "Las que estudian la vida del derecho y la ordenación de las relaciones humanas garantizadas por el Estado."<sup>191</sup>

Por su parte Vernengo sostiene que conocer el derecho quiere decir, usualmente, conocer el derecho positivo de un país, incluso el que se conoce como internacional.

Obviamente, antes de conocer el derecho es indispensable que se estudien los conocimientos relativos a esta rama del saber humano; y sobre el particular, el mismo considera que estudiar derecho vale tanto como lanzarse a la tarea de lograr algún conocimiento suficiente del derecho positivo de un Estado o comunidad determinada. Señala que para lograr

<sup>189</sup> Cfr. José María Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 49.

<sup>190</sup> En los debates que se llevan a cabo en la Cámara de los Comunes como en la Cámara de los Lores británica, los parlamentarios no leen sus discursos, sino simplemente revisan sus notas, cuando deben ser puntuales sobre alguna cuestión en particular. Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión; integración y regulación*, *op. cit.*, p. 198.

<sup>191</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, 7a. ed., t. I. Argentina, Edit. Heliasta, 1972, p. 384.

adquirir un conocimiento científico del derecho es indispensable aprehender aquel que se considere objetivo, un cierto derecho positivo.<sup>192</sup>

Vernengo hace referencia a la subjetividad del supuesto conocimiento científico, el cual en ocasiones se le atribuye a los catedráticos del derecho. A éstos, por contar con una categoría y prestigio social, se les llegan a atribuir a sus opiniones personales el carácter de científicas, sin que verdaderamente lo sean, en ocasiones; motivo por el cual es difícil separar la mera opinión y el conocimiento.

En realidad, los enunciados científicos son algo así como opiniones fundadas, aquellas de las que se puede dar razón; es decir, aquellas que quieren trascender como verdad. Y como las verdades valen para todos, entonces habría obligación de aceptarlas, no por la sumisión a un prestigio personal de un sujeto, sino por corresponder a ciertos criterios racionales.

Con base en tales consideraciones, Vernengo sostiene que la ciencia, así idealizada se presenta como un discurso o conjunto de enunciados con pretensión de verdad objetiva, discurso que tiene como último fundamento de validez, la razón misma.<sup>193</sup>

Hans Kelsen señala las oraciones en que la ciencia jurídica describe las relaciones constituidas entre las normas jurídicas y los hechos por ellas determinados. Afirma que las oraciones en que la ciencia jurídica describa dichas relaciones deben distinguirse, en cuanto enunciados jurídicos, de las normas jurídicas producidas por los órganos de derecho, que deben ser aplicadas por ellos y obedecidas por los sujetos de derecho. Los enunciados jurídicos son proposiciones condicionales que expresan, que conforme a un orden legal específico, se deben producir ciertas consecuencias de derecho. Por su parte, las normas jurídicas no constituyen proposiciones, es decir, no son declarativas o informativas sobre un objeto de conocimiento, sino que son imperativas, y por tanto constituyen mandamientos, permisiones y autorizaciones, motivo por el cual no se pueden identificar con el derecho, con la ciencia del derecho.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> Cfr. Roberto José Vernengo, *Curso de teoría general del derecho*, 2a. ed., Argentina, Edit. Depalma, 1988, p. 13. Para Joaquín Escriche, el derecho positivo es el conjunto de leyes, bien sean divinas, o humanas que han sido establecidas expresamente por voluntad del legislador y lo distingue del natural, por su carácter mutable, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1, México, ABA-DES, 1979, p. 553. Éste, dice Vernengo no es el derecho positivo a que hace alusión, sino aquel que es actual (mejor debiera decir, vigente).

<sup>193</sup> Cfr. Roberto José Vernengo, op. cit., p. 15

<sup>194</sup> Cfr. Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, traducido por Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1981, p. 84.

La ciencia del derecho sólo puede describir el derecho; más no puede prescribir algo, como ocurre con las normas jurídicas. Por ello, los enunciados deónticos formulados por la ciencia del derecho, que no facultan ni obligan a nadie, son susceptibles de ser verdaderos o falsos; mientras que las normas, no pueden ser verdaderas o falsas, sino válidas o inválidas; así como los hechos, tampoco pueden ser verdaderos o falsos, sino existentes o inexistentes, mientras que los enunciados que los describen, si pueden gozar del carácter de verdaderos o falsos.<sup>195</sup>

Bajo la misma idea de que el auténtico conocimiento no es aquel que emana de grandes personalidades sociales, sino el que es verdadero y real, el autor advierte que en una etapa inicial –que las ciencias sociales aún no ha superado– predomina una actitud dogmática, en la que los cultores de la llamada ciencia jurídica pretenden controlar lo que sobre el derecho, o todo fenómeno social, se pueda decir con validez objetiva: dicha pretensión, por un lado la califica de ingenua; y por el otro, como una forma solapada de ejercicio del poder.

Pero además, para que el discurso científico pueda proveernos de información susceptible de ser verdadera, requiere de contar con cierta coherencia; la que califica de eficacia de la información. Dicho de otra manera, si el discurso científico ha de ser válido como información, si ha de ser genuino, exige que sus enunciados sean entre sí, compatibles.<sup>196</sup>

Una nota esencial de los enunciados científicos es que gocen de coherencia; es decir, que no tengan contradicciones.<sup>197</sup>

Además afirma que las ciencias jurídicas<sup>198</sup> estudian el derecho por ramas, aunque sea por cuestiones académicas y por motivos de utilidad

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>196</sup> Cfr. Roberto José Vernengo, *op. cit.*, pp. 18 y 19. Sobre el particular Hans Kelsen se hace la siguiente interrogante: ¿cómo pudieran aplicarse los principios lógicos, en especial, el principio de la no contradicción y las reglas de inferencia, a las relaciones entre normas jurídicas, si conforme a la opinión tradicional, estos principios sólo se pueden aplicar a las expresiones que son susceptibles de ser verdaderas o no verdaderas? La respuesta a la interrogante la esboza de la siguiente forma; si bien los principios lógicos no pueden ser aplicados directamente, sí lo hacen de forma indirecta a las normas jurídicas, en tanto y cuanto esos principios sean aplicables a los enunciados jurídicos que describen tales normas; por lo cual pueden ser verdaderos o no serlo. Por ello, si dos normas se contradicen en los enunciados jurídicos que las describen, no pueden ser consideradas simultáneamente como válidas. Además una norma puede inferirse de otra cuando los enunciados jurídicos que las describen pueden articularse en un silogismo lógico. *Teoría pura del derecho*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>197</sup> Cfr. Roberto José Vernengo, *Curso de teoría general del derecho*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>198</sup> Cfr. Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, 7a. ed., t. 1, Argentina, Edit. Heliasta, 1972, p. 384.

didáctica; tales como el derecho penal, civil, mercantil, público, privado, etcétera.<sup>199</sup>

De tal afirmación se desprende que la ciencia jurídica, delimitando su objeto de estudio y conocimiento, es susceptible de analizar lo relativo al denominado derecho parlamentario, que como ya hemos visto, se desprende del derecho constitucional, y éste, a su vez, encuentra su base en el derecho público, en contraposición al derecho privado.

Entonces pues, no sólo es la utilidad práctica y didáctica que tiene la división del estudio de la ciencia, la que sirve de vínculo de ésta con el derecho parlamentario, sino que la ciencia en sí, tiene como base y fundamento de su quehacer el uso de la razón y de la coherencia enunciativa, cuando pretende alcanzar verdades universales, misma que se pretende lograr en el derecho político parlamentario, como parte de la Constitución.

<sup>199</sup> Cfr. Roberto José Vernengo, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

## La facultad legislativa del Congreso

### LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE TODA LEY A LA LUZ DE LA TEORÍA GENERAL DE LA LEY

Jacinto Faya Viesca argumenta que antes de entrar al estudio y análisis de lo preceptuado por el artículo 133 de la Carta Magna, es necesario estudiar algunos elementos esenciales de toda ley, como parte obligada de toda teoría de la Constitución, y de toda teoría de la ley.

Cuando se habla de ley en el caso concreto, se hace alusión al acto formalmente legislativo; es decir, a un acto emanado del Congreso de la Unión como libre expresión de la soberanía popular radicada esencialmente en el pueblo y llevada a cabo por los "representantes de la Nación" de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución federal.

A excepción de la Constitución, toda ley constituye una norma escrita que prevalece sobre los reglamentos y circulares. La ley es la norma estricta por excelencia y la principal fuente del ordenamiento jurídico. El primado de la ley, como dice Jacinto Faya, es el resultado de la organización política de la comunidad que expresa su voluntad para decidir su propio destino, y de darse a sí misma su propio ordenamiento jurídico que garantice su seguridad y convivencia social. La ley es la base de todo el derecho, de ahí se deriva su imperio y poderosa coacción.

En nuestro sistema constitucional, la producción de las leyes es facultad exclusiva de los órganos legislativos; es un conjunto de actos del Congreso de la Unión,<sup>800</sup> quien actúa como representante de la voluntad gene-

<sup>800</sup>El autor se refiere únicamente al Congreso general en virtud de que el libro que se cita, sólo se dedica al estudio de la ley federal, mas no significa que se hubiese olvidado del sistema federal que fue adoptado por las entidades federativas que conforman el Estado nacional mexicano.

ral y de las entidades federativas. Los diputados y senadores son representantes del pueblo y de la nación, ellos ostentan una representación política y al actuar sus acciones se imputan a sus representados. Por ello, toda ley es un acto a través del cual se manifiesta la voluntad popular y nacional, de una comunidad políticamente organizada.<sup>201</sup>

Un trabajo de Manuel Atienza del año de 1989, partía de considerar el proceso de producción de leyes como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos, a saber: destinatarios, edictores, sistema jurídico, principios, fines y valores. De forma simultánea proponía cinco modelos o niveles de racionalidad, desde donde se puede contemplar la legislación: una racionalidad lingüística (R1), en cuanto a que el emisor debe ser capaz de transmitir fluidamente el mensaje al destinatario; una racionalidad jurídico formal (R2), pues la nueva ley se debe insertar de forma armoniosa en el sistema legal; una racionalidad pragmática (R3), ya que la conducta de los destinatarios se debe adecuar a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes tienen como presupuesto, valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.<sup>202</sup>

Desde su perspectiva, una teoría de la legislación debe concebirse como una parte de la teoría del derecho, y ésta a su vez, ser parte del contexto sobre la teoría de la sociedad. Advierte que quienes se ocupan de la técnica legislativa suelen lamentar la falta de una auténtica teoría de la legislación que pueda servir de marco referencial para su tarea.

Esta carencia es una realidad, pero quizá pudiera generalizarse a las otras dos. Con ello quiere significar que se requiere contar con una teoría general del derecho que mirara no sólo hacia abajo, es decir, hacia teorías más específicas, como pudieran ser la teoría de la legislación o de la aplicación, sino también hacia arriba (hacia la teoría de la sociedad), e incluso hacia los lados (teoría política y teoría de la moral).<sup>203</sup>

De lo anterior se desprende que para lograr eficacia, validez y vigencia de las normas jurídicas, se requiere de la utilización de una verda-

<sup>201</sup> Cfr. Jacinto Faya Viesca, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Edit. Porrúa, 1991, pp. 25, 26 y 62.

<sup>202</sup> Cfr. Manuel Atienza en Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, pp. 19 y ss.

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 33 y 34.

dera teoría general del derecho, que permita la perfección de la labor legislativa.

#### CONCEPTO DE LEY, LEY FEDERAL, LEY GENERAL, LEY ORGÁNICA Y LEY REGLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN

El término de ley es comúnmente usado, ya sea en fenómenos normativos (como el derecho y la moral) o fenómenos no normativos, como los naturales, sociales y económicos.<sup>204</sup>

A nosotros no nos interesa cómo es utilizado este término en fenómenos que escapan del derecho y por el contrario, sí son de nuestro interés las acepciones que pudiera tener dentro de la esfera del orden jurídico.

En el lenguaje jurídico el término ley es utilizado en dos acepciones que se contraponen entre sí. En sentido formal se le dice ley a cualquier acto o documento que emana del órgano legislativo y que por tal virtud goza de un peculiar régimen jurídico. En sentido material, se dice ley a cualquier acto o documento que con independencia del órgano que lo emite, exprese normas generales y abstractas.<sup>205</sup>

Ricardo Guastini afirma que desde este punto de vista se deben distinguir tres tipos de leyes, a saber: en el sentido formal se trata de actos que emanan de los órganos legislativos desprovistos de contenido genuinamente normativo; en sentido material, son actos de órganos no legislativos, pero que sí están dotados de contenido normativo; y leyes en sentido formal y material, con los cuales se designa a los actos provenientes de los órganos legislativos cuyo contenido es genuinamente normativo.

El autor comenta que en el ordenamiento constitucional italiano, los diversos órganos legislativos, son siempre órganos representativos, por lo que válidamente podría decirse que el término ley es usado, en el ordenamiento italiano, para designar todos los actos que emanen de los órganos representativos.<sup>206</sup>

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>205</sup> Cfr. Ricardo Guastini en *ibidem*, p. 15. Esta dicotomía se remonta a la dogmática alemana de finales del siglo XIX. En ese sentido se utiliza la expresión de ley material cuando se hace referencia a cualquier documento que exprese, contenga o produzca normas generales y abstractas; mientras que se le dice ley formal a cualquier documento que cumpla con ciertos requisitos de forma, particularmente que sea producto de los actos del órgano legislativo.

<sup>206</sup> Cfr. Ricardo Guastini en *ibidem*, p. 16.

Desde nuestro particular punto de vista el autor se apega mucho a la concepción formal de ley, ya que como él mismo afirma no sólo los órganos legislativos realizan actos materialmente normativos.

Por su parte, en el ordenamiento constitucional mexicano también se puede hablar de esta dicotomía, en cuanto a su aspecto formal y material, además de que los órganos representativos en México no sólo se constriñen a los miembros de los órganos legislativos, toda vez que el titular del Ejecutivo tiene el mismo origen, que se hace consistir en el sufragio popular, libre y directo.

Habiendo abordado el tema de los actos legislativos es momento de que se toque su división, los cuales Tena Ramírez clasifica en: leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes ordinarias.

Comenta que las dos primeras clases se oponen a la última, en virtud de que éstas tienen como objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto constitucional, mientras que las leyes ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución.

Además entre la ley orgánica y la reglamentaria hay una diferencia sumamente clara. La ley orgánica se encarga de regular la estructura o funcionamiento de alguno de los órganos del Estado; en tanto que la ley reglamentaria es la que desarrolla detalladamente el mandamiento contenido en un precepto constitucional. Pese a tal diferenciación doctrinal, Tena Ramírez advierte que las denominaciones antes citadas no suelen emplearse con exactitud por nuestros legisladores; y para demostrarlo cita el ejemplo de la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, cuando debiera denominarse "ley reglamentaria".<sup>207</sup>

Por su parte, Jacinto Faya Viesca comenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al hacer referencia a la ley, lo emplea bajo las acepciones de ley general, ley federal, ley orgánica y ley reglamentaria. Este autor, respecto a la diferencia que pudiera haber entre ley orgánica y ley reglamentaria, no advierte distinción alguna.<sup>208</sup>

<sup>207</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Edit. Porrúa, 2000, p. 301.

<sup>208</sup> Cfr. Jacinto Faya Viesca, *op. cit.*, p. 21.

Max Weber dice que la conducta de ciertos actores se orienta por la representación de que existe un orden normativo, y que dicho orden es obligatorio para el sujeto, por lo que su contenido es considerado como un modelo de conducta del sujeto, y concluye que sólo esto nos conduce a afirmar que dicho orden es válido.

Continúa él mismo en su exposición que de hecho la orientación de la acción por un orden tiene lugar en los sujetos por muy diversos motivos. Pero la circunstancia de que al lado de los sujetos aparezca ese orden como obligatorio, como modelo, acrecienta la posibilidad de que el actuar se oriente por él en un grado considerable.

Como afirma Ulises Schmill Ordóñez, Max Weber es un sociólogo cuyo interés principal se centra en la conducta efectiva y el aspecto subjetivo de la misma. Por tanto, éste puede afirmar que la validez de un orden es la probabilidad de que una conducta ocurra por la representación. Por ello, finalmente, se deduce que este eminente sociólogo llegaría a la conclusión de que la validez de un orden es la probabilidad de que sea eficaz.<sup>309</sup>

Desde una óptica distinta Hans Kelsen es de la idea de que la validez de una norma depende de su mera existencia.<sup>310</sup>

En el concepto dado por Rolando Tamayo Salmorán sobre lo que se debe entender por derecho positivo, sostiene que en ocasiones es sustituido por otras expresiones que se entienden como equivalentes, a saber: vigente, eficaz. Sin embargo, aclara el autor que no lo son. Por el primero de los vocablos aludidos (positivo) se debe entender a la existencia empírica del derecho, a su existencia histórica. Por derecho vigente, entiéndase al derecho actual, el que se exige en el tiempo presente, cuyo concepto se opone al del derecho que ya no está en vigor; y finalmente, por derecho eficaz, se alude al hecho de que el orden jurídico o una disposición jurídica sea efectivamente seguido por los gobernados, así como aplicado.<sup>311</sup>

<sup>309</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, t. P-Z, *op. cit.*, pp. 3214 y 3215.

<sup>310</sup> Autor citado por Ulises Schmill en *ibidem*, p. 3215.

<sup>311</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. D-H, *op. cit.*, p. 1031.

Paloma Biglino Campos asegura que pocos doctrinarios mantienen en la actualidad una concepción tan amplia sobre la autonomía de las cámaras como para negar cualquier forma de control sobre aquellos actos que afecten el procedimiento de elaboración de leyes.

Por el contrario, la mayoría de los planteamientos reconocen la posibilidad de que se produzca un vicio inválidamente al momento de que el parlamento infringe las normas que regulan su actuación. Las diferencias comienzan en el momento de establecer la clase de normas que son susceptibles de ser utilizadas como parámetro para determinar la validez de la ley. Para algunos –expone– sólo se produce este efecto cuando las normas infringidas tienen rango constitucional. Para otros, las cámaras están obligadas también por el propio reglamento, por lo que su incumplimiento puede producir la nulidad.

En conformidad con el pensamiento de Kelsen, la Constitución sólo contiene parte de las normas que se refieren al procedimiento legislativo, mientras que las demás están plasmadas en el reglamento parlamentario. Comenta él mismo, que para los defensores de esta postura dicha norma no puede utilizarse para controlar la actuación de las cámaras, el desarrollo del procedimiento legislativo resulta, en su mayor parte, disponible para la cámara. Con ello, la mayoría puede conducir al órgano central del sistema político en la elaboración de las normas todavía centrales del ordenamiento hacia actuaciones contrarias, incluso, a los propios principios constitucionales. De ahí que se califique la existencia de actos legales pero inconstitucionales.

La segunda de las soluciones plantea la problemática referida a la derivada de la imposibilidad de afirmar que todas las normas del reglamento parlamentario tienen idéntica fuerza obligatoria. La polémica se inicia cuando se trata de determinar cuáles son los preceptos que resultan indisponibles y cuya infracción provoca la invalidez de la ley.

Pese a sus diferencias, ambas soluciones tienen un mismo punto de partida, en el que radica, probablemente, la causa de sus limitaciones. Ambas intentan resolver la cuestión de los posibles vicios en el procedimiento legislativo sin tomar en cuenta, previamente, la naturaleza y la finalidad

que tienen en el conjunto del ordenamiento, tanto las normas que regulan el procedimiento y que pueden ser infringidas, como aquellas que, por su procedimiento de elaboración, podrían constituirse en infractoras.

Haciendo alusión al derecho español, una sentencia del tribunal constitucional determinó que el reglamento parlamentario es una norma indisponible para el legislador en virtud de la norma que le es inherente: garantizar el pluralismo político. (La infracción del reglamento parlamentario produce un vicio inválidamente siempre y cuando ello suponga una ruptura del principio constitucional, del cual el pluralismo político es una proyección, el principio democrático).<sup>212</sup>

Diversos autores, entre ellos Carré de Malberg coinciden en que el parlamento como órgano central del sistema no admite forma de control alguna sino que, por el contrario, en razón de su naturaleza y de su esencia constituye la base del régimen.

Bajo un razonamiento similar M. Aragón indica que la concepción cuasi sacral de la ley, como producto de la razón y no del concierto de intereses y como expresión de la voluntad soberana y no del poder del Estado,<sup>213</sup> traen como consecuencia una fuerte mitigación de los controles.<sup>214</sup>

La falta de límites formales al parlamento y a la ley impiden configurar una teoría de los vicios en el procedimiento, derivada del quebranto al reglamento parlamentario; por tratarse de una norma de carácter interno, o de la Constitución que carece de eficacia jurídica. Por tales razones no es posible concebir un control sobre la actuación parlamentaria de índole externo, que supondría poner en entredicho los principios del propio ordenamiento.<sup>215</sup>

Elisur Arteaga Nava es de los constitucionalistas mexicanos que tocan el tema con la denominación "acto legislativo defectuoso" y los desglosa a partir del acto legislativo y los vicios del consentimiento en actos defectuosos por error, dolo, violencia y omisión, y advierte que cuando se da el

<sup>212</sup> Cfr. Ángel Garrarena Morales, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

<sup>213</sup> Esta afirmación, al menos en México, es una falacia, dado que durante el tiempo que el partido hegemónico u oficial (PRI) se mantuvo en el poder, logró tal esparcimiento dentro de los órganos gubernamentales que la derrama jerárquica era una realidad. De esta realidad fueron partícipes las legislaturas, quienes en lugar de frenar y controlar las atribuciones constitucionales del Ejecutivo, se constituyeron en un elemento más de los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República. No hubo freno ni control sobre sus actos ni de sus colaboradores y tampoco se plasmó en la legislación la voluntad del pueblo.

<sup>214</sup> Cfr. Ángel Garrarena Molares, *op. cit.*, p. 201, n. 215.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 202.

acto legislativo defectuoso los principios a aplicar son, entre otros, los siguientes:

Con vista al artículo 72, inciso f) de la Constitución General de la República se puede afirmar que un Acto Legislativo defectuoso sea constitucional u ordinario, es válido mientras no sea derogado, corregido o modificado por el Órgano competente para hacerlo. La ley sólo queda derogada o abrogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la Ley anterior. Dispone el artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal, que reglamenta el inciso de la Constitución antes aludido que así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia.

Como se desprende de lo escrito por Arteaga Nava, el único órgano que puede corregir el acto legislativo defectuoso es el propio órgano creador de dicho acto.

Ahora bien, ante la teoría clásica de división de poderes y el reino del Poder Legislativo y de la ley, nuestro derecho positivo constitucional ha incorporado en el artículo 105, fracción II las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; así como también, el artículo 106 establece que corresponde al Poder Judicial de la Federación en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados y el Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal. El anterior artículo lo citamos a manera de comentar la transformación de nuestro sistema constitucional; pero para el objetivo del derecho parlamentario y el ataque a los actos legislativos defectuosos es esencial para los parlamentarios y los estudiosos de esta rama de la ciencia jurídica el conocimiento pleno del artículo 105 antes citado.

#### LA FACULTAD DE INICIATIVA DE LEY Y EL VALOR DEMOCRÁTICO

La ley formal es el instrumento que realiza la manera más solemne de querer el acto político, entendido como el acto volitivo formalmente impu-

table al Estado que lo adopta, a través de la aprobación de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

Y tal como lo afirma Silvano Tosi: "El momento de la iniciativa de las Leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye para nuestros fines parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho..."<sup>216</sup>

El proceso para la formación de las leyes o decretos tiene su origen en el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, misma que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto.

Los únicos facultados con esta potestad son: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, de conformidad con el artículo 71 de nuestra Carta Magna. Para Tena Ramírez, quiere decir que la evolución legislativa depende en México, únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución presume más indicados para interpretar las necesidades del país. El resto de las autoridades carecen de esta facultad, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual sería la más idónea para realizar proyectos de ley en algunas materias, pero carece de tal facultad en virtud de haber una completa separación entre la función jurisdiccional, como intérprete de la ley, y la del legislador.<sup>217</sup> Tal facultad se consideró necesaria para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pues al cabo el Congreso Federal decidirá si la aprueba o en caso de ser dictaminada por la Comisión respectiva positivamente.

En lo referente a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza, tan sólo otorgándole tal potestad a los funcionarios a que alude en el artículo 71. Sin embargo, el reglamento del Congreso de la Unión señala en su numeral 61 que la petición hecha por particulares, corporaciones o autoridades que no detenten el derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la cámara a la comisión que corresponda en atención a la materia en que verse. Las co-

<sup>216</sup> Silvano Tosi, *op. cit.*, p. 197.

<sup>217</sup> Este principio no debe considerarse plenamente válido, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito tienen la facultad de emitir jurisprudencia, cuya observancia es obligatoria para los juzgadores del todo el país. Se puede crear jurisprudencia por reiteración o por contradicción de tesis, esta última como potestad única de nuestro máximo tribunal.

misiones dictaminarán si se deben tomar o no en consideración las peticiones hechas. En consecuencia, las postulaciones realizadas por personas que carecen de la facultad de iniciativa quedan subordinadas a la sola voluntad de las comisiones, a diferencia de la iniciativa propuesta por cualquiera de los órganos con facultades expresas para ello, ya sea que se acepten o rechacen por la cámara en su totalidad, mas no por la sola voluntad de alguna comisión. Aunque el reglamento no diga nada al respecto, debe entenderse que cuando es admitido un proyecto de los particulares, la comisión la hace suya para presentarla como iniciativa propia, pues en caso contrario se estaría infringiendo el artículo 71 constitucional.<sup>218</sup>

De los funcionarios que gozan del derecho de iniciativa, sobradamente se justifica de aquel que gozan los diputados y senadores, pues a ellos les incumbe primordialmente la función de legislar. Además por estar dentro de un sistema federal, se justifica tal derecho para las legislaturas de los estados. Por lo que hace al titular del ejecutivo, nuestra Carta Magna lo asocia a la función legislativa al concederle la facultad de iniciar el proceso legislativo. Con tal facultad se atempera el principio de la división de poderes. En la opinión de Tena Ramírez son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras cámaras, lo cual no sólo se debe a la falta de preparación de nuestros legisladores, sino también al acrecentamiento del Poder Ejecutivo.<sup>219</sup>

En materia hacendaria, se ha discutido si es facultad del Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. A falta de disposición expresa en este sentido, debería estarse a la regla genérica contemplada en el numeral 71; pero es evidente que sólo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico y político de la Secretaría de Hacienda, se encuentra en posibilidades de proponer el plan financiero anual de la administración.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 285. En el mismo sentido véase Miguel Carbonell y Susana Thalia Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, p. 55.

<sup>219</sup> Bajo el actual contexto que vive nuestro país, bajo el cual, el Ejecutivo ha decrecido en sus funciones y facultades y en el que se ha visto el fortalecimiento del Poder Legislativo, un factor determinante para romper con esa forma de pensar es lograr la profesionalización de los parlamentarios. Recuérdese que al constituirse un partido hegemónico, el titular del Ejecutivo tenía como subordinados a los legisladores, quienes le rendían honores en lugar de servir de contrapeso a las exorbitantes facultades del ejecutivo, tanto constitucionales como metaconstitucionales.

<sup>220</sup> En la Constitución de 1857 la iniciativa del Presupuesto de Egresos correspondía exclusivamente al Presidente, en virtud de que el artículo 69 disponía que el penúltimo día del primer perio-

Esta facultad de iniciativa no es absoluto para ninguno de los órganos que lo envisten; por ejemplo, los senadores no pueden iniciar leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, dado que su conocimiento corresponde en primera instancia a la Cámara de Diputados.

Por esta razón, sólo los diputados y senadores tienen, dentro de sus respectivas cámaras, el derecho de iniciativa en el caso de facultades exclusivas, salvo en aquellos casos en que la promoción esté reservada para otro órgano.

El artículo 71 que se viene comentando contempla una clara diferencia en cuanto a la tramitación de las iniciativas de ley provenientes del Presidente de la República, las de las legislaturas de los estados y las diputaciones por una parte, y la de los diputados y senadores que no forman diputación, por la otra. Las primeras pasarán a comisión; en tanto que las segundas se sujetarán a lo que al respecto diga el Reglamento de Debates.<sup>221</sup>

En torno a la facultad de iniciativa de ley, hay quienes sostienen que los diputados y senadores están en desventaja respecto al Presidente de la República y las legislaturas de los estados. Esta desigualdad se manifiesta en el hecho de que las iniciativas o proyectos presentados por los diputados o senadores debe sujetarse a los trámites que fije la regulación interna del Congreso de la Unión, en tanto que los órganos que están en situación ventajosa se turnan inmediatamente a comisión para su debido dictamen.

Burgoa considera indebida semejante situación inequitativa, pues la distinción procedimental se debe fundar en la importancia que tenga la iniciativa y no en el autor de la misma.<sup>222</sup>

## PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El Poder Legislativo mexicano, que se encarna en la figura del Congreso de los diputados y senadores en el ámbito federal y en los congresos de los diputados de los estados en el ámbito local, son, según sea el caso los ór-

do de sesiones presentaría el ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del siguiente año. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 287.

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>222</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 720.

ganos responsables, mediante el procedimiento legislativo, de crear las normas generales, temporales o intemporales que expresan la voluntad popular y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la soberanía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>223</sup>

En la opinión de Eduardo García Maynez se pueden distinguir seis etapas en la elaboración de la ley, a saber: a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) publicación; f) iniciación de la vigencia.

Otros autores suelen reducir las etapas a cinco, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.<sup>224</sup>

Sin importar las clasificaciones propuestas por los doctrinarios, Cecilia Mora Donatto propone una en atención a lo dispuesto por la Constitución General de la República. Ésta está constituida de tres etapas, las cuales se siguen:

- fase de iniciativa;
- fase de discusión y aprobación por las cámaras; y
- fase integradora de la eficacia.

De forma resumida, la autora desarrolla la explicación de las tres etapas a que reduce el procedimiento legislativo bajo el siguiente tenor:

Sobre la primera etapa no hace falta decir de qué se trata, puesto que ya ha tenido su espacio de desarrollo en el primer punto del presente

<sup>223</sup> De acuerdo con Camposeco Cadena, antes de dar inicio a la elaboración de un proyecto se deben seguir una serie de pasos previos como son: la integración del grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información. El mismo autor sugiere la forma siguiente para la presentación de las iniciativas de ley o decreto: 1. La Cámara a la que se dirige. 2. El nombre del autor de la iniciativa. 3. La exposición de motivos. 4. El fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos. 5. La denominación de la ley o decreto. 6. El cuerpo normativo propuesto. 7. Las disposiciones transitorias. 8. El lugar y fecha en donde se produce el documento. 9. El nombre y firma de quien promueve. Véase Miguel Camposeco Cadena, *De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)*, México, Cámara de Diputados LVI legislatura, 1990, pp. 29-31 y 47-48.

<sup>224</sup> Cfr. Eduardo García Maynez, *op. cit.*, pp. 54 y ss. Autor citado por Cecilia Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, LVIII Legislatura, 2001, p. 11. Pedroza de la Llave tiene su propia clasificación de las etapas del procedimiento legislativo, que reza de la siguiente forma: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Esta consta de siete etapas. Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 63.

capítulo. Tan sólo señalaremos, a efecto de ser enfáticos al respecto, sobre el fundamento constitucional y legal de la iniciativa de ley. Encontramos en la Carta Magna que en el artículo 71 se regula, al igual que el 122, base primera, fracción V, inciso ñ; así como el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>225</sup>

Acerca de la fase de discusión y aprobación tenemos que una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se comienza con la etapa en comento; es durante este periodo del procedimiento legislativo ordinario en el que se pretende fijar de forma definitiva el contenido de la ley. El fundamento constitucional y legal de esta etapa se encuentra en el artículo 72 de la Carta Magna y del 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

Recibido el proyecto por una de las Cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión competente en razón de la materia sobre la que verse, la cual será publicada en la gaceta parlamentaria. La cámara que reciba la iniciativa se constituye como Cámara de origen, quedando a la otra la función de Cámara revisora.

En este momento las comisiones legislativas despliegan sus trabajos y hacen uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con secretarios, y altos funcionarios de Estado, con el objeto de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Todo dictamen de la comisión debe contener una parte expositiva, donde se plasmen las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que sean susceptibles de someterse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión. En caso de haber algún disidente, este podrá emitir su voto particular.

Una vez que los dictámenes hayan sido firmados por la mayor parte de los miembros de la comisión, serán publicadas junto con los votos particulares, en caso de haberlos, a más tardar 48 horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. Los dictámenes publicados de esta manera, podrán dispensarse de lectura, previa consulta al pleno en votación económica.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Cfr. Cecilia Mora Donatto, *op. cit.*, p. 12.

<sup>226</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

Con respecto a las discusiones que se originen con motivo de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará de 15 minutos para su intervención; después de esta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en su favor, y otros cuatro en su contra, los cuales dispondrán para sus argumentaciones de 10 minutos cada uno. En este caso, la participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente atendiendo al número de diputados que lo conforman.<sup>227</sup>

Una vez agotada la discusión en lo general y consultado el pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general.

Bajo el supuesto de que el dictamen fuese rechazado al término de la discusión en lo general, en la siguiente sesión se pondrá a discusión el voto particular. Cuando estamos ante la presencia de una pluralidad de votos particulares se discutirá el del grupo parlamentario con mayor número de diputados y si este a su vez es rechazado, se discutirá en la siguiente sesión el de aquel grupo que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular se desarrolla de la siguiente forma: será discutido cada artículo reservado; pero en caso de que el proyecto conste de más de 30 artículos se consultará al pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se sepa la forma en que se llevará a cabo la discusión se procederá a la apertura de un turno de hasta cuatro oradores que depongan en contra y otros tantos a su favor, por cada artículo o grupo de éstos. Cada orador tiene derecho a cinco minutos de tiempo en caso que se discuta por artículos y del doble en caso de que se discuta una pluralidad de artículos.

En caso de que un artículo o un grupo de ellos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que ésta los reelabore, tomando en cuenta todos los argumentos esgrimidos durante la

<sup>227</sup> Sobre el particular, Manuel Fraga Iribarne señala que en Inglaterra, en materia de debates, el Comité entiende que los discursos podrían ser más breves; que incluso se podría organizar una hora diaria de *quickies* o intervenciones rápidas excitando a los parlamentarios a hacer uso de ella; que debería suprimirse la exigencia de un *seconder*, el cual sólo sirve para alargar los trámites. Cfr. Manuel Fraga Iribarne, *El parlamento británico*, España, Instituto de Estudios Políticos, 1960, p. 241.

discusión, y lo pueda presentar en sesión posterior. Por lo que hace al resto del proyecto que sí fue aprobado quedará a disposición de la presidencia de la mesa directiva sin poderse turnar a la otra cámara en tanto no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva sobre el particular. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza mediante el sistema electrónico de asistencia y votación.<sup>228</sup>

Quando un proyecto ha pasado por la cámara de origen, es el turno de la cámara de revisión, en la cual se pueden presentar tres situaciones distintas a saber: que la cámara revisora apruebe el proyecto, sin que tenga que modificarle cuestión alguna, pasando a la siguiente etapa; que un decreto o proyecto fuese desechado en su totalidad, en cuyo caso lo devolverá a la cámara de origen con las observaciones realizadas. Si una vez corregido esto fuese aprobada por la mayoría absoluta de la cámara de origen, pasará de nueva cuenta a la cámara revisora, la cual deberá volverlo a tomar en cuenta y si lo aprobare por la misma mayoría pasará a la siguiente etapa del procedimiento. Gámiz Parral adiciona que si se reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.<sup>229</sup>

Si el proyecto o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la revisora; la discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, lo adicionado o modificado, sin poderse alterar de forma alguna los artículos aprobados. En caso de que las adiciones y reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la cámara de origen, entonces se continuará con la siguiente etapa del procedimiento.

Pero si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones y reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley aprobada con tan sólo los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su debido examen y votación en las siguientes sesiones.<sup>230</sup>

Entrando a la tercera fase, a la cual denomina como integradora de la eficacia, una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de

<sup>228</sup> Cfr. Cecilia Mora-Donatto, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>229</sup> Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Legislar quién y cómo hacerlo*, Colección reflexión y análisis, México, Noriega editores, 2000, p. 34.

<sup>230</sup> Cfr. Cecilia Mora-Donatto, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

Diputados y la de Senadores, se deberá comunicar al Ejecutivo, firmada por los presidentes de cada una de las cámaras. Es en esta etapa en donde interviene el Ejecutivo, a través de la figura presidencial, quien manifiesta su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando observaciones.

La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Ejecutivo y en ese sentido, el artículo 72 constitucional señala que se reputa aprobado todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la cámara de origen; y para ello cuenta con un plazo de 10 días hábiles ("útiles", dice la Constitución); a no ser que durante ese lapso el Congreso hubiese suspendido las sesiones, en cuyo caso la devolución se deberá efectuar el primer día útil en que el Congreso se encuentre reunido.

Finalmente, la promulgación consiste en aquella declaración solemne mediante la cual se formaliza la incorporación de la Ley en forma definitiva al ordenamiento jurídico. La promulgación en el derecho mexicano incluye la publicación, por medio de la cual el poder público se vale para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos.<sup>231</sup>

También se comenta que el Ejecutivo de la Unión carece de facultades para realizar observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, asimismo cuando la Cámara de Diputados declare que deba acusarse a cualquiera de los altos funcionarios del gobierno federal a causa de delitos oficiales. Tampoco podrá hacer comentarios al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.<sup>232</sup>

Por último, que para la reforma o derogación de las normas jurídicas se realizarán los mismos trámites o actos desplegados para su formación.<sup>233</sup>

Este último párrafo me obliga a citar el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual establece: "Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión."

Como se puede desprender de la lectura del fragmento del citado artículo la excepción hace la regla, ya que los tratados de la unión *contrario*

<sup>231</sup> *Ibidem*, pp. 19 a 21.

<sup>232</sup> Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *op. cit.*, p. 35.

<sup>233</sup> Cfr. Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 63.

sensu de todo el procedimiento legislativo no requieren de la intervención del Congreso de la Unión para crear una norma de carácter jerárquico constitucional como lo son los tratados, pues estos son creados –repito– por el Presidente, el Senado y el Estado extranjero pactante del tratado respectivo o, en su caso, del organismo internacional con el que se convenga, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (oit).

#### EL PODER REFORMADOR LOCAL.

#### EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En cuanto a los procedimientos para efectos de reforma, también llamada técnica de la reforma constitucional, las leyes fundamentales han adoptado diversas soluciones prácticas.

En el procedimiento de reforma, se debe citar forzosamente a James Bryce,<sup>234</sup> quien hace una distinción entre las constituciones flexibles y las de carácter rígido. En su obra explica que las primeras se modifican por la vía legislativa ordinaria, mientras que en las rígidas se demanda un procedimiento legislativo especial. La distinción hecha por el autor –afirma Fix Zamudio– en la actualidad no goza de la misma fuerza, no sólo por el hecho de que las constituciones flexibles son escasas, sino porque la rigidez no depende exclusivamente del procedimiento que se sigue para la reforma.

Fix Zamudio y Valencia Carmona comentan que respecto a la práctica inglesa, para un cambio importante se disuelve el parlamento y se convoca al electorado, por lo que su Constitución resulta la más rígida de las constituciones flexibles, y a la inversa, existen muchas constituciones que se podrían calificar como rígidas y que en la realidad se vuelven demasiado flexibles.<sup>235</sup> Por este motivo, Friedrich<sup>236</sup> propone sustituir el calificativo de rígida por el de firme, dado que lo importante en una Constitución es que

<sup>234</sup> Cfr. James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, España, Instituto de Estudios Políticos, 1952, obra citada por Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1999, p. 103.

<sup>235</sup> La Constitución mexicana de 1917 ha sido una Constitución rígida en la teoría, pero en la práctica ha demostrado ser sumamente flexible, lo que se corrobora con las abundantes reformas de que ha sido objeto, *ibidem*, p. 105.

<sup>236</sup> Carl Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, España, 1975, p. 228, obra citada por *ibidem*, p. 103.

no cambie con frecuencia, para el efecto de ser una salvaguarda contra la tiranía de la mayoría.

Otros juristas encuentran un punto de enorme interés relativo al procedimiento que se sigue para abrogar una Constitución local y la expedición de una nueva Constitución estadual. Ninguna de las constituciones locales prevé tal circunstancia –advierten– y en aquellos casos en que ha sido necesaria la modificación de toda la Constitución se ha procedido desde un punto de vista práctico a conservar algunas normas constitucionales intactas y hacer aparecer el cambio, en estricto sentido total de la Constitución, como una reforma común de índole normal.<sup>237</sup>

Una afirmación más es la realizada por José Álvarez Montero en el sentido de que los estados que conforman la Federación contemplan a la reforma como un manejo exclusivo de las autoridades públicas, y con un alto grado de subjetividad de los gobernadores.<sup>238</sup>

José Enrique Capetillo Trejo, después de haber revisado los procedimientos establecidos por las constituciones estaduales para su reforma concluye que la mayoría adopta un tipo rígido al instituir a un órgano diverso a los poderes constituidos. Se trata pues, del Constituyente Permanente Local (se referirá al Poder Reformador Local) que se encuentra integrado por la legislatura del Estado y por la totalidad de los ayuntamientos que conforman la entidad. Para la modificación de las constituciones se exige el voto mayoritario de la legislatura así como de los ayuntamientos, aunque el porcentaje requerido puede variar en algunos casos excepcionales (comenta el autor que casi siempre es de dos tercios). Asimismo, pudo encontrar casos netamente flexibles y dos en los que la flexibilidad es atenuada.

Entre las constituciones que califica de rígidas están las de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. Se les considera bajo este calificativo por el hecho de que para sus reformas se requiere de la aprobación de dos terceras partes del número total de diputados y la mayoría de los ayuntamientos.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 1990, p. 264.

<sup>238</sup> Cfr. José Lorenzo Álvarez Montero, *El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave: marco constitucional, legal y reglamentario*, México, Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Veracruz-Llave, 1998, p. 166.

<sup>239</sup> Cfr. Francisco José de Andrea Sánchez (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, p. 481. Hoy en día la tendencia general de las

Por otra parte, nota el autor que dentro de las constituciones que adoptan el sistema rígido se advierten diferencias que se les otorga a los ayuntamientos para que éstos voten las reformas, pero que en todos los casos se ha interpretado el silencio de la autoridad en sentido afirmativo. Sin embargo, en la mayoría de las constituciones no se ha fijado un límite para ello.

En los estados de Aguascalientes y Sinaloa los ayuntamientos cuentan con 15 días para emitir su voto. Por su parte, son 30 días las que le otorgan a esta autoridad para el mismo efecto en los estados de: Baja California, Colima,<sup>240</sup> Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Sólo en la Constitución de Colima se especifica que el cómputo de los votos de los ayuntamientos se haga por corporación y no por personas (art. 131, Constitución de Colima).<sup>241</sup>

Como se puede constatar, los ayuntamientos asumen el carácter de Poder Municipal.

#### LA JERARQUÍA DE LAS LEYES EN LOS ESTADOS.

##### LA CONSTITUCIÓN LOCAL COMO NORMA

##### FUNDAMENTAL Y LEY SECUNDARIA

Elisur Arteaga Nava señala que por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio dos fuentes de autoridad, a saber: una, la central a la que tradicionalmente se ha llamado poder federal; y la otra, la local, que la que se dan a sí mismas las entidades, a las que la Constitución general denomina estados libres y soberanos. Ambas fuentes de autoridad conforman los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, apunta que la Constitución general y las particulares de los estados tienen mucho en común, toda vez que los elementos teóricos y las instituciones de aquélla, se dan, asimismo, en las cartas locales. Ambas regulan el ejercicio del poder, establecen la natura-

constituciones postula el universalismo de la rigidez, ya que en su solemnidad y la forma más o menos compleja que adopta la Constitución para ser revisada, se esperan garantías de estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político. Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 103.

<sup>240</sup>Según lo dispuesto por el artículo 130 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

<sup>241</sup>Cfr. Francisco José de Andrea Sánchez (coord.), *op. cit.*, p. 483.

leza y la forma de las relaciones de sometimiento-obediencia, enmarcan la actuación de las autoridades e intentan hacer operante el principio de seguridad jurídica. Por disposición de la Constitución general (arts. 76, fracc. V, 108, 4, 116 y 133), los estados de la Unión deben tener su carta fundamental; no sólo eso, deben tener únicamente una. No es posible que los principios esenciales y fundamentales de un estado se encuentren dispersos en dos o más documentos fundamentales. Afirma que las constituciones locales son reglamentarias de la general y algo más que choca con el pensamiento ortodoxo al sostener la hipótesis que reza:

Los Estados no están constreñidos a establecer como poderes únicamente los previstos o indicados en la general; pueden, según sus necesidades, crear cuantos poderes u órganos consideren indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecerles las limitaciones que consideren pertinentes, sin invadir el campo natural y propio de los órganos de existencia obligatorio.<sup>242</sup>

Y el autor del presente libro agregaría a lo escrito por Arteaga Nava que los congresos pueden dotar de constituciones municipales a los ayuntamientos.

Gabino Fraga clasifica a las normas del artículo 133 constitucional desde el punto de vista de su formación y modificación en leyes constitucionales, leyes ordinarias y comunes y secundarias.

Explica que las primeras emanan del Poder Legislativo constituyente, siguiendo el cauce señalado en el artículo 135 de la Carta Magna. En cambio las leyes emanan del Poder Legislativo ordinario que sigue el procedimiento que prescribe el artículo 72 de la norma fundamental.

Este mismo autor hace una crítica a aquellos tratadistas que pretenden crear otra categoría adicional, a saber: la de leyes orgánicas o reglamentarias y la de leyes que emanan de la Constitución. La crítica la dirige en el sentido de que desde el punto de vista formal ambos tipos de normas son idénticas, ya que todas ellas son producto del mismo órgano y han tenido su génesis en el mismo procedimiento.

Jorge Carpizo señala que la crítica de Fraga no es errónea pero sí incompleta.

<sup>242</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, pp. 486 y 487.

Por su parte, señala que García Maynez hizo una clasificación del marco jurídico mexicano en la que colocó en la cúspide del triángulo a la Constitución federal, a las leyes federales y los tratados internacionales. Después clasificó a las normas locales según su ámbito espacial de vigencia: las que se aplican en el D.F. e islas dependientes de la Federación; las que se aplican en las entidades federativas. Estas dos ramas de normas tienen la misma categoría y no pueden entrar en conflicto por tener distinto ámbito espacial de validez.

A su vez, el marco jurídico para la capital de la República la subdivide en: leyes ordinarias, leyes reglamentarias y normas individualizadas. En tanto que en lo referente a las entidades federativas las subdivide en: constituciones locales, leyes ordinarias, leyes reglamentarias, leyes municipales y normas individualizadas.<sup>243</sup>

Tal y como lo expone el autor de la clasificación, las leyes federales tienen una mayor jerarquía que las de las entidades de la República Mexicana. El pensamiento de este autor, Jorge Carpizo, lo hace coincidir con la doctrina norteamericana, pero con la circunstancia de que la teoría anglosajona en su territorio tiene validez, pero en México resulta una falacia.

Por su parte, Mario de la Cueva piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica de la siguiente forma: Constitución federal; leyes constitucionales y tratados; el derecho federal ordinario y el derecho local, y este último lo subdivide tal y como lo hace García Maynez.

Sobre la distinción que hace Mario de la Cueva respecto a las leyes constitucionales y el derecho federal ordinario, para él, las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, mientras que las segundas sólo emanan formalmente de ella.

A su vez, las leyes constitucionales las considera de tres tipos distintos, a saber: leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes sociales. Este autor interpreta de forma distinta a como lo hacen Gabino Fraga y García Maynez el artículo 133 constitucional. De la Cueva niega que la legislación federal tenga mayor jerarquía que la de las entidades federativas; que por ese tal precepto se refiere como ley suprema precisamente a las constitucionales.<sup>244</sup>

<sup>243</sup> Cfr. Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, 1961, pp. 87 y 88, obra citada por Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1999, p. 17.

<sup>244</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

Villoro Toranzo asienta que no hay supremacía del derecho federal sobre el de carácter local, en virtud de que ambos están subordinados a la Constitución federal.<sup>245</sup>

Jorge Carpizo, después de hacer una comparación de las distintas clasificaciones, llega a la conclusión de que el criterio al cual se apega es al de Mario de la Cueva pues todas las leyes emanadas del Congreso federal son formalmente idénticas, aunque materialmente no lo son, pues algunas de ellas son la Constitución que se extiende, se desarrolla, y –como él dice– se vivifica.<sup>246</sup>

El mismo Jorge Carpizo comenta respecto a la jerarquía de la legislación federal y la local, que es necesario relacionar lo preceptuado en el artículo 133 de la norma fundamental con lo dispuesto en el 124. Además hace una breve comparación respecto al Estado federal norteamericano y el mexicano.

El primero de los artículos citados pone en la cúspide del orden jurídico nacional a la Constitución federal, después a las leyes constitucionales y tratados internacionales; y en el último escaño puso al derecho federal ordinario y el local.

Dado que vivimos dentro de un sistema federal, en el cual las competencias son expresamente divididas, tanto el derecho federal como el local gozan de la misma jerarquía, sin que uno domine al otro, y cuando exista alguna contradicción entre lo dispuesto en una norma federal con una de las entidades federativas habrá que examinar quién es la autoridad competente sobre la materia en que surja la controversia.<sup>247</sup>

Finalmente, el doctor Carpizo concluye que: tanto la legislación federal como la local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales, y sobre todas ellas está la Constitución<sup>248</sup> (sin que lo diga expresamente, se infiere que alude al pacto federal).

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 18. En este mismo sentido véase Jacinto Faya Viesca, *Leyes federales y Congreso de la Unión; teoría de la ley mexicana*, México, Edit. Porrúa, 1991, p. 62.

<sup>246</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 19.

<sup>247</sup> En este sentido comenta Jorge Carpizo que el problema en nuestro país no se presenta como supremacía de la legislación federal sobre la local sino como un problema de competencia, y se hace esta pregunta: ¿Cuál es la autoridad que de acuerdo con la Constitución es competente para legislar sobre esta determinada materia? *ibidem*, p. 496.

<sup>248</sup> *Ibidem*, pp. 111 a 113. Casi todas las constituciones escritas señalan que la Carta Magna es la norma suprema de su país. Y por ser la norma de mayor jerarquía no puede ser aplicada ley alguna que vaya en contra de sus principios, *ibidem*, p. 296.

Para Gámiz Parral, quien hace una reflexión en torno al sistema federal en que estamos inmersos los mexicanos, dice que debemos obediencia a las normas de carácter federal tanto como a las disposiciones locales y llega a la conclusión de que las normas de derecho estatales también son susceptibles de clasificarse y quedar sistematizadas en una relación jerárquica en cuya cúspide coloca a las disposiciones constitucionales, luego a las leyes reglamentarias, la legislación ordinaria y por último a los reglamentos.<sup>249</sup>

Este autor señala que de la misma forma que en el aspecto federal la Carta Fundamental es la ley suprema del país, en los estados de la República las constituciones locales constituyen las disposiciones legales jerárquicamente superiores; por lo tanto, la tarea de mayor importancia para los congresos locales es la expedición de la Constitución, sus reformas, adiciones o supresiones.<sup>250</sup>

Tal y como lo expresa Tena Ramírez, "ninguna de las jurisdicciones creadas por la Constitución (federal y local), puede igualar, y menos aún, superar a la Constitución, sino por el contrario, ambas jurisdicciones tienen que sujetarse a ella y acatarla en todos sus términos".<sup>251</sup>

Por las razones ya apuntadas y dado que las constituciones locales son la norma fundamental en la entidad política en donde tienen vigencia y validez sus preceptos, la Constitución local reviste el carácter de norma fundamental en su respectivo estado; pero sus principios fundamentales deben estar acorde con lo preceptuado por el pacto federal, como norma de aplicación en toda la República.

Desde mi punto de vista la Constitución es la ley soberana: desprendiéndose de ella e integrándose al mismo tiempo a tratados, leyes constitucionales generales y ordinarias; leyes constitucionales locales ordinarias y normas municipales con distintos ámbitos de validez.

<sup>249</sup> Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., p. 263. El mismo autor señala que dentro de la reglamentación constitucional de los estados se debe considerar la obligatoriedad para respetar lo establecido en la Constitución federal, así como las influencias que la Federación ejerce sobre las entidades federativas; y cómo las realidades de estas últimas repercuten en el contenido del pacto federal. Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango y UNAM, 2000, p. 29.

<sup>250</sup> Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., p. 264.

<sup>251</sup> Jacinto Faya Viesca, op. cit., p. 75.

La función legislativa entendida en su sentido amplio, genérico, lato, en el sistema constitucional mexicano, tiene una triple manifestación: la primera, de carácter fundamental, relacionada con la expedición y reforma a la Carta Magna, mediante dos vías, una, el constituyente original, y otra, la combinación de órganos prevista en el artículo 135.

La segunda, de carácter ordinario, y en forma excepcional extraordinario, que es la confiada a los órganos federales –Congreso de la Unión y Presidente de la República– circunscrita a las materias que en forma expresa les ha confiado la Constitución.

La tercera, también de naturaleza ordinaria, hablando en términos amplios, que con carácter genérico y residual sea reservado a la autoridad legislativa estatal y que tiene, asimismo, una doble manifestación: fundamental a nivel local y ordinario.

Todas esas manifestaciones están previstas en la Constitución general; la ordinaria, en su doble aspecto, federal y local, son limitadas, circunscritas y dependientes. Todo lo anterior está contenido en las fórmulas escritas en el artículo 50, 116, 122, 49, 105, 135, 41, 76 constitucionales. Lo expuesto es desglosado ampliamente por Arteaga Nava en la obra ya citada.

Respecto al proceso legislativo, se afirma que con ligeras variantes, dicho proceso para iniciar y expedir leyes estatales, se adapta al modelo federal. Una de esas ligeras variantes es que la facultad de iniciar leyes en los estados la tienen los poderes judiciales con diferentes modalidades así como los ayuntamientos de los cabildos en el caso, este último del estado de Colima.

En algunos estados de la República ha quedado establecido el sistema de iniciativa popular,<sup>254</sup> a través del cual se autoriza que cierto número de ciudadanos pueden presentar una iniciativa de ley o decreto, cuyo trámite se ajustará al mismo proceso legislativo que se señala para las demás iniciativas. Además, las resoluciones de los congresos tendrán el carácter de ley o acuerdo.

<sup>254</sup> De conformidad con el artículo 37 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

El ámbito de competencia sobre el cual versen las distintas leyes locales, queda abierto a cualquier tópico, con excepción de las materias que expresamente están apartadas para el Congreso de la Unión.

A efecto de brindar un ejemplo, el autor transcribe el artículo 63 de la Constitución de Guanajuato, de la cual nosotros sólo tomaremos las dos primeras fracciones, que a la letra dicen:

*Artículo 63.* Son facultades del Congreso del Estado:

I. Expedir las Leyes y reglamentos que regulen su estructura y funcionamiento, las que, para su vigencia no requerirán promulgación del ejecutivo (fuente de la autonomía del derecho parlamentario local).

II. Expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la Federación;<sup>253</sup>

Es común que las constituciones estatales hagan mención de que los procedimientos legislativos quedan sujetos a lo establecido en las leyes orgánicas de los congresos de las entidades federativas. Normalmente en dichas leyes orgánicas se dispone que las iniciativas presentadas por los diputados locales se den a conocer en una sesión ordinaria plenaria, para sujetarlas con posterioridad a una discusión previa a la aprobación de los legisladores en torno al acuerdo de que tal iniciativa deba tomarse en consideración, o en su caso, desecharse. Vale recordar que el Reglamento de Congreso de los Diputados del Estado de Colima da carácter de dictamen a las iniciativas de ley presentadas por los diputados, lo cual permite (previo conocimiento de legisladores) debatirse y aprobarse.

Las iniciativas se turnan a la comisión dictaminadora competente, para efecto de su análisis, discusión y aprobación o rechazo, según sea el caso; determinación que deberá ser presentada en un documento bien fundamentado para el acuerdo final propuesto y que se denomina dictamen. Estos dictámenes serán presentados ante el pleno para su lectura, discusión, y en todo caso para su aprobación. Su contenido puede estar redactado en el sentido de que la iniciativa es considerada por la comisión respectiva como

<sup>253</sup> Máximo Gámiz Parral, *Legislar, quién y cómo hacerlo*, op. cit., p. 42.

procedente y presentando tal circunstancia a la consideración del pleno; pero también pueden contener una resolución en el sentido de que se deseche tal iniciativa. Para finalizar, el dictamen puede estar encaminado a proponer al pleno que se apruebe la aprobación de una derogación, modificación o adición a una ley pero con cambios sustanciales expresos o con una redacción distinta a la propuesta originariamente.<sup>254</sup>

Doctrinariamente, se puede decir que en la época moderna la creación del derecho se debe ajustar a determinadas reglas y técnicas con la finalidad de que existan sistemas jurídicos congruentes y coherentes, puesto que la dinámica no sólo de la creación de leyes por el avance de la ciencia y de las técnicas, sino por la necesidad de actualizar de forma permanente las nuevas condiciones y situaciones que se presentan en la sociedad, ha propiciado un crecimiento desmesurado de las leyes.<sup>255</sup>

Pero, no es la abundancia de las leyes lo que puede hacer que se califique a un Congreso como productivo y eficaz, sino la calidad de cada una de las que expida, reforme, derogue o adicione, y siempre en atención a la percepción personal que los legisladores palpen de la realidad que se viva en determinado momento en la región en donde se pretenden crear vínculos jurídicos entre el Estado y la sociedad.

En lo sustantivo Carlos Sempé Minvielle<sup>256</sup> expresa que las leyes deben ser claras, sobrias y gramaticalmente correctas con observancia de las reglas de ortografía y sintaxis.

Por lo que hace a su aspecto meramente formal, el artículo 47 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima dispone que las iniciativas de ley o decreto no se considerarán aprobadas sino cuando hubiesen sido apoyadas por la mayoría de todos los miembros del Congreso.<sup>257</sup> Pero el mismo artículo dispone un requisito más rígido en caso de oposición expresa por parte de representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o ayuntamiento, en cuyo caso se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, en los puntos en que hubiere discrepancia.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>255</sup> Cfr. Máximo Gámiz Parral, *Derecho y doctrina estatal*, op. cit., p. 60.

<sup>256</sup> Autor citado por *ibidem*, p. 61.

<sup>257</sup> El artículo 95 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima dispone que la mayoría absoluta es la que corresponde a la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso.

## PARTICIPACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Susana Pedroza de la Llave explica brevemente el procedimiento establecido en la Constitución para sus reformas, y que encuentra su fundamento en los artículos 71, 72 y 122, de la siguiente forma:

El titular del Ejecutivo, los diputados, los senadores o las legislaturas de las entidades federativas podrán presentar las iniciativas de leyes ante el Congreso. El último de los numerales citados faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo en materias concernientes a la capital de la República.

Para que las cámaras estén en posibilidad de conocer sobre la iniciativa de reforma constitucional requieren de un quórum que constituya más de la mitad del número total de sus miembros, lo que se traduce en 251 diputados y 65 senadores respectivamente (art. 63).

Acto seguido, tiene lugar la discusión, primero en la cámara en que se hubiese presentado la iniciativa, se da la votación y se pasa a la cámara revisora para que se realicen los actos anteriormente citados.

Para su aprobación será necesario un quórum de las dos terceras partes de los miembros que se encuentren presentes en la Cámara de Diputados, y contando con un mínimo de 43 senadores.

Posteriormente se necesitará de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados que conforman la Federación,<sup>258</sup> lo que se traduce lisa y llanamente en 16 estados, sin que de forma alguna cuente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de no representar a un estado.

El Congreso o, en sus recesos, la Comisión Permanente, hace el cómputo de las legislaturas y en su caso la declaración de haber sido aprobada la reforma.<sup>259</sup>

<sup>258</sup> Gámiz Parral comenta que los diversos tratadistas coinciden en que las legislaturas locales no pueden modificar la resolución tomada por el Congreso de la Unión relativa a las reformas constitucionales, sino que en todo caso sólo pueden aprobarlas o desaprobarlas. Incluso, para que las legislaturas estatales puedan emitir su aprobación o su negativa, la Carta Magna no les fija un plazo para ello, por lo que en la práctica, cuando se cuenta con la mayoría de las aprobaciones de los congresos, se procede de inmediato a hacer la declaración de que han quedado aprobadas las reformas constitucionales. Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., p. 266.

<sup>259</sup> Cfr. Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, op. cit., pp. 68 y 69.

Es lo referente al quinto paso del procedimiento resumido, el que no interesa tocar. Tena Ramírez considera a la participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal como elemento inexcusable de este sistema. Continúa su exposición en el sentido de que se debe entender por esta participación directa la forma más o menos amplia que tienen los estados miembros, en la tarea de revisar la Constitución General de la República.

Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, asegura la existencia de los estados miembros, así como sus competencias en virtud de que sólo mediante la revisión de la Carta Magna se puede alterar dicho estatus. Si la reforma se pudiese realizar sin la participación de las entidades federativas, la autonomía de éstas quedaría a merced de la autoridad que tuviera la competencia para realizar la reforma.<sup>260</sup>

Citando a Gaxiola, Tena Ramírez comenta que se ha dicho que en una Constitución de corte Federal en la que se otorgara la facultad de revisarla a un órgano especial o se hiciera por medio de referéndum, la forma federal no se perdería, pese a que se excluyera la participación de los estados miembros.

Tena Ramírez critica esta opinión, basándose en las razones que dieron origen al sistema federal en los Estados Unidos. Y continúa su exposición diciendo que precisamente lo que no pueden hacer los estados, si tratan de conservar el sistema federal es desprenderse de su facultad de intervenir en las revisiones constitucionales, al menos –dice el autor– en aquellas que pudiesen llegar a afectar su existencia y sus competencias. Poco importa que el constituyente *ad hoc* o el referéndum no toquen a los estados; ya que el solo hecho de que tuviesen esa posibilidad sin la intervención de las entidades, quebranta el sistema.

El mismo autor precisa que lo dicho en la Constitución norteamericana vale para todas aquellas que, como la nuestra, han adoptado el procedimiento de facultades retenidas por los estados.

Para finalizar, el mismo hace una afirmación muy seria respecto a la existencia y naturaleza de existir del Senado en un sistema federal como el

<sup>260</sup> Gámiz Parral considera que de esa forma el constituyente le otorgó a las legislaturas estatales un medio eficaz para impedir la reducción de la participación de los estados en asuntos federales, así como evitar el aumento indiscriminado de las prerrogativas del gobierno federal en detrimento de las entidades federativas. Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., p. 266.

nuestro, en el sentido de que para hacer reformas a la Constitución general se requiere de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, además de la intervención de ambas cámaras de la legislatura federal, lo cual no significa un fortalecimiento de la participación de las entidades, ya que afirma, que si la institución del Senado no existiera o no participara en el procedimiento de reformas, de todas formas la pura participación de las legislaturas estatales dejaría a salvo el principio.<sup>261</sup>

<sup>261</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pp. 140 a 142.

## Capítulo 5

# Las facultades de control y colaboración del Poder Legislativo y sus órganos

### DEFINICIÓN DE ÓRGANO

Es indispensable para cualquier estudioso y estudiante del derecho manejar el vocabulario técnico específico de alguna rama de la ciencia. Lo que se dice unívocamente y no otra cosa. Por ello, los parlamentarios como titulares del órgano depositario del Poder Legislativo deben adentrarse en el vocabulario técnico del derecho político parlamentario y mínimamente en algunos conceptos de la ciencia jurídica, como es la definición de órgano y de persona.

Órgano proviene del griego *organon*. Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo. Este concepto tiene un origen en las ciencias naturales estrictamente biológico; sin embargo, se ha incorporado como herramienta conceptual a las ciencias sociales.<sup>262</sup>

El término de *órgano* no es privativo de la ciencia jurídica, sino que es utilizado en una serie de ciencias. Por ello se habla de una concepción organicista, además de las teorías sociológicas que ven en los grupos humanos sistemas orgánicos.

En materia jurídica, la noción es empleada de manera más profunda en determinadas materias, tales como el derecho administrativo y el derecho político constitucional. Pero debe quedar claro que el concepto de órgano pertenece a la teoría general del derecho, ya que es indispensable para la elaboración de distintos conceptos generales en diversos sectores del derecho.

<sup>262</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 9a. ed., México, Edit. Porrúa y UNAM, 1996, p. 2292.

Hans Kelsen propone una definición sobre el particular: "Órgano es aquel individuo que ejerce una función cuyo ejercicio es atributo de la comunidad." Cita un ejemplo en el cual el verdugo al darle muerte a una persona no lo hace a título personal, por lo que no le produce consecuencia jurídica alguna en su ámbito personal, sino que la responsabilidad jurídica que se deriva de este hecho se atribuye a la sociedad que lo designó o en todo caso, al grupo que lo mandó.

Se desprende de lo anterior que la definición de órgano girara alrededor de la atribución de una acción a un sujeto distinto del que efectivamente la cumple.

Toda acción es en la realidad el acto de un individuo; sin embargo, es susceptible de atribuirse a otro sujeto o a un grupo de éstos, e incluso a un ente no humano.

Cuando la acción de un sujeto es atribuida a otro distinto del que la ejecuta, se abre la posibilidad de considerar al autor material del acto como órgano de la persona a la cual se le atribuye. Bajo tales razonamientos, la noción de órgano constituye un recurso técnico mediante el cual podemos atribuir la acción del sujeto actuante (el órgano) a otra entidad que actúa a través de él.

Así las cosas, el concepto funcional de órgano es de mucha utilidad toda vez que una sociedad es lo suficientemente compleja como para que se produzca en ella una división del trabajo. La persona que llevara a cabo una función considerada socialmente útil, lo haría en su calidad de órgano de la sociedad, y no a título personal. La conducta desplegada por el órgano es pensada como propia de la sociedad.<sup>263</sup>

Esto se traduce en que al atribuir a favor de ciertos individuos capacidades y competencias específicas, sus actos sean concebidos como actos de la sociedad misma.

Vernengo hace la aclaración que de considerarse así, los actos del sujeto como órgano y los que realiza a título particular se pueden confundir. De ahí que sólo se utilice cuando sea producto de la división del trabajo, y, por ende, alguna especificación funcional de los ámbitos de validez materiales, además de una centralización relativa de los ámbitos personales y ocasionales.

<sup>263</sup> Cfr. Roberto J. Vernengo, *Curso de teoría general del derecho*, Argentina, Ediciones Depalma, 1988, pp. 256 y 257.

El mismo autor advierte que en órdenes jurídicos positivos centralizados funcionalmente, como en los estados modernos, la noción de órgano y funcionario se confunden. Por lo tanto, por órgano se entiende al funcionario de la administración estatal, sujeto especialmente calificado y remunerado para que cumpla ciertas funciones burocráticas.

La noción de funcionario, como miembro de una clase o estamento profesional, tiene una gran relevancia histórica. Sin embargo, esta definición de órgano como funcionario, necesariamente remite a órdenes jurídicos positivos, pues sólo en ellos podremos encontrar las especificaciones normativas que permiten establecer quiénes son los individuos que pueden ser así calificados.

Frente a una noción lata de órgano, Vernengo señala, que se cuenta con nociones más específicas útiles en diversas etapas históricas. Si se quiere, podría afirmarse que la especificación de la noción de órgano depende del grado de organización de una sociedad.

Así, se dice que un grupo o sociedad está organizado cuando funciones sociales distintas provocan una división del trabajo social, y la aparición de sujetos con competencias específicas.

Cuando ciertas funciones jurídicas especiales, como la de producción de normas generales y la de aplicación de sanciones, quedan reservadas a funcionarios con competencias específicas, decimos que la sociedad tiene una organización jurídica relativamente centralizada.

Para Vernengo tienen gran importancia política las estructuras de la organización, dado que la manera en que se atribuyen las competencias de los diferentes órganos constituye la forma en que el poder se encuentra distribuido democráticamente en una sociedad determinada.<sup>264</sup>

#### FACULTADES, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

El presente apartado servirá como una introducción a lo que en las siguientes páginas se abordará respecto al tema que nos ocupa. Por lo pronto, es suficiente con reiterar que el parlamento moderno no tiene sólo

<sup>264</sup> *Ibidem*, pp. 258 y 259.

como principal función la de crear leyes,<sup>365</sup> sino que la facultad fiscalizadora y de control y seguimiento de políticas públicas va a la par de su facultad legislativa, pues la corrupción imperante en nuestro país y la transición no pactada y que se debe manifestar en una reforma constitucional y subconstitucional profunda hacen indispensable la modernización y la eficacia del derecho parlamentario para proseguir apuntalando los fines de libertad y justicia y los valores democráticos representativos, republicanos, pluralistas y el Estado federal con los pesos y contrapesos partidistas señalados como cuerpos por Montesquieu en su obra *El Espíritu de las leyes*; y siguiendo este espíritu del famoso barón debemos actualizar su teoría con un estudio y análisis de los órganos autónomos constitucionales, lo cual va como mera mención, pues está fuera de los alcances de este libro.

Ricardo Sepúlveda Iguñiz hace una observación en el sentido de que precisamente durante el siglo xx, se advirtió el debilitamiento de los órganos legislativos y el fortalecimiento del Ejecutivo y es cuando más se desarrolló su composición y su intervención. Este fenómeno se lo atribuye, precisamente, a la necesidad de fortalecer dicho órgano y recuperar el equilibrio perdido. Continúa que sin importar a que se deba, ahora se pueden encontrar una serie de clasificaciones en torno a las funciones parlamentarias.

El autor advierte que no se habla de funciones legislativas, porque no se trata de funciones que conciernan únicamente a la función legislativa, sino que son complementarias y de una manera genérica, se les puede denominar funciones parlamentarias, aun cuando tampoco respondan a la función del parlamento *stricto sensu*, por lo que esta expresión se utiliza también impropriamente.<sup>366</sup>

La evolución ha sido en el sentido de que se han redescubierto funciones que desde su origen correspondían al órgano legislativo, sin que por ello se le deba desnaturalizar y afirmar que se ha convertido en administrativo, sino que se han pulido y afinado sus interrelaciones y equilibrios.

<sup>365</sup> Tal afirmación se puede corroborar si se estudian los diversos cuerpos normativos y constituciones de los estados, en cuyos cuerpos consta que los parlamentos tienen funciones que les atribuyen las leyes o facultades otorgadas por las diversas constituciones de diversa índole, distintas a la legislativa. La función legislativa es la más característica de los parlamentos, hasta el grado, que de forma tradicional se ha conocido esta institución como el Poder Legislativo del Estado. Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, España, Edit. Espasa Calpe, 1990, p. 235.

<sup>366</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguñiz, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Edit. Themis, 1999, p. 61.

Partiendo de la función legislativa, el autor ha derivado otras grandes ramas, a saber: la función de controlar y la de legitimar. Afirma que esta trilogía ha sido la base para la elaboración de todas las clasificaciones, inclusive las más contemporáneas, variando sólo en cuanto a su grado de detalle o especificación.

Citando a Héctor Fix Zamudio,<sup>267</sup> comenta que de una manera sucinta, el autor presenta la siguiente clasificación:

- Facultad legislativa.
- Facultad de control.
- Control del presupuesto.
- Comisiones investigadoras.
- Juicios de responsabilidad.
- Intervención del Estado en el nombramiento de altos funcionarios.
- Política internacional.

A manera de comparación y en sentido crítico, señala que otros autores prefieren hacer una mayor subdivisión de las funciones proponiendo que en cada una se especifiquen varias, y toma a manera de ejemplo a Berlín Valenzuela<sup>268</sup> quien ofrece la siguiente clasificación:

Las funciones del órgano legislativo son

- a) Representativa.
- b) Deliberativa.
- c) Financiera.
- d) Legislativa.
- e) De control.
- f) De orientación política.
- g) Jurisdiccional.
- h) Electoral.
- i) Administrativa.
- j) Indagación.

<sup>267</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio, *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM y Cámara de Diputados, 1994, p. 20.

<sup>268</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 21 a 45.

k) Comunicación.

l) Educativa.<sup>269</sup>

Estoy de acuerdo con el señalamiento expuesto, en el sentido de que las clasificaciones pueden ser discordantes, unas más abundantes que otras, e incluso no tener límites, pero no para que pudiera hacer perdediza la verdadera naturaleza de sus funciones.

De forma inequívoca se puede afirmar que al órgano legislativo le compete legislar; además es un órgano de control, principalmente respecto del órgano ejecutivo, y finalmente es un órgano representativo que goza de legitimidad al momento de que sus miembros han sido electos conforme a las leyes y las reglas electorales; por tanto, cada acto del Congreso goza de tal característica.<sup>270</sup>

#### ANTECEDENTES DEL TÉRMINO "CONTROL PARLAMENTARIO"

Para el desarrollo del presente apartado, es necesario que primero conozcamos la acepción de la palabra "control", pero se advierten desde el inicio las graves dificultades que se presentan para lograr una definición clara sobre este término ya que carece de una calificación técnico-jurídica, sin embargo, en el lenguaje común, cuenta con diversas acepciones.

Dependiendo del idioma de que se trate, el vocablo guarda una connotación distinta. Por ejemplo, en el idioma inglés su significado es el de supremacía o dominio, en francés proviene de la palabra *contrôle*; en italiano del término *controllo*; cabe hacer la observación que en los últimos dos idiomas se refiere a la confrontación o comprobación.

En su acepción etimológica, el término control proviene de *controrotulum*, en donde *contre-rôle*, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para verificar el original; a partir de éste se hizo extensivo su

<sup>269</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 189 y ss. El autor considera que es tarea de todos los parlamentos que todas las leyes referentes a la educación y a sus instituciones, procuren el cumplimiento de los postulados que favorecen la libertad y el desarrollo de las mejores capacidades humanas, de manera científica y racional, fundamentándose para tal afirmación en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por el máximo órgano de las Naciones Unidas el 10. de diciembre de 1948, en su artículo 26 y la Constitución mexicana de 1917 en su artículo 30.

<sup>270</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguíñiz, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, op. cit., p. 65.

sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo.<sup>271</sup>

De forma breve y concisa Pedroza de la Llave narra el devenir histórico del control parlamentario, comenzando en tiempos de la monarquía constitucional, y que posteriormente fue definido por la doctrina como "el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer moción y promover responsabilidades según sea el caso y el régimen político."<sup>272</sup>

Por lo antes anotado, el control parlamentario se entendía como expresión de señorío y dominio de una institución sobre otra.

Durante la monarquía parlamentaria –relata– se intentó mejorar el control parlamentario en el sentido de hacerlo menos agobiante para los gobernantes, toda vez que éstos se preocupaban más por su propia existencia que por cumplir con sus objetivos, por lo que el control parlamentario fue racionalizado.

Después de la segunda conflagración mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos de masas,<sup>273</sup> los medios de comunicación y la necesidad de la mayoría por alcanzar el poder, el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno sufre transformaciones. En consecuencia, el esquema teórico en el que algunos autores se basan para explicarlo, mediante la aplicación de la denominada doctrina clásica del control parlamentario,<sup>274</sup> deja de corresponder a la realidad, requiriéndose de una nueva explicación doctrinaria.<sup>275</sup>

<sup>271</sup> Cfr. José Ramón Montero Gilbert y Joaquín García Murillo, *El control parlamentario*, España, Ed. Tecnos, 1984, p. 24.

<sup>272</sup> Francisco Rubio Llorente, "El control parlamentario", *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985, pp. 93 y 94.

<sup>273</sup> Joaquín García Morillo comenta que una de las razones de la supuesta crisis del parlamento es el desarrollo de los partidos políticos de masas, organizados y disciplinados, que han convertido los debates parlamentarios, las votaciones mismas en lo que Herman califica como una parodia de combate, es decir, en un acto carente de elementos de sorpresa; sumado al rechazo por parte de los parlamentarios al uso de sus principales instrumentos de control, de los que se ha dicho se han fosilizado, así como la pérdida del contenido ideológico de los partidos. Joaquín García Morillo, "Estudios de derecho parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, España, 1986, p. 33.

<sup>274</sup> En esta teoría se entiende que el parlamento surge como reacción frente al poder del monarca y por ello se ve en él un poder distinto al que representa la Corona, de ahí que el parlamento se conciba como la encarnación de la soberanía nacional o popular; y como sustento del sistema democrático. Cfr. Cecilia Judith Mora Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, p. 26.

<sup>275</sup> Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996, pp. 26 y 27. Mora Donatto es de la opinión de que la transformación del parla-

La doctrina clásica del control parlamentario plantea que en Europa existe una dependencia hacia el parlamento por parte del gobierno, por lo que necesita su confianza para su mantenimiento. A diferencia del sistema implantado en Europa, en América el titular del Ejecutivo, al ser elegido directamente por los votantes no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. Por lo tanto, en ambos continentes el control parlamentario toda vez que en el viejo continente el parlamento tiene el dominio y en consecuencia puede derrocar al gobierno. Estas circunstancias no se pueden dar en nuestro continente, pues en la mayoría de los países que lo conforman cuentan con un sistema presidencial de gobierno.

Quienes sostienen esta doctrina clásica o tradicional identifican al control parlamentario con la exigencia de la responsabilidad política; entre éstos se encuentra el autor italiano Giuseppe de Vergotini.<sup>276</sup>

El autor español Fernando Santaolalla opina que el concepto de control, o de control parlamentario, ha sido entendido por referencias hacia actos de fiscalización o de presión política sobre el gobierno y otros entes sometidos a las asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no encajar en las funciones legislativa y financiera. Sin embargo, hace la aclaración, tales concepciones acerca del control resultan insuficientes.<sup>277</sup>

Por lo mismo, y adoptando una nueva concepción de control, éste constituye una actividad que un sujeto controlante ejerce sobre el controlado para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger. Tal actividad puede consistir en la mera verificación del respeto de los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. En todo caso, todas ellas deben

---

mentarismo también repercutió en la función de control no sólo en la regulación jurídico-constitucional de los instrumentos de control, sino de forma más importante, en su propio significado, lo que hace que se entienda de una forma diversa. Cfr. Cecilia Judith Mora Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, op. cit., p. 28.

<sup>276</sup> Cfr. Giuseppe de Vergotini, *La funzioni delle assemblee parlamentari*. Italia, Arnaldo Forni, 1975, pp. 194 y ss.

<sup>277</sup> Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 239.

tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores, principios y fines que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción.<sup>278</sup>

Por otro lado, la doctrina clásica también sostiene que todo control resulta inútil si no provoca la caída del gobierno. Entre los autores que se adhieren a esta doctrina son: Galicia y Fenucci, y en algunos puntos Manzella.

Para este último, "con la función de Control, el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; toma las medidas necesarias directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados".<sup>279</sup>

Además, otro dato que nos hace situar a este autor en esta corriente del pensamiento se basa en el hecho de que éste utiliza como conceptos base en la noción de control parlamentario a la responsabilidad política y al poder.<sup>280</sup>

Pedroza de la Llave manifiesta que no está de acuerdo con la doctrina clásica, aunque parcialmente coincide con García Morillo; en virtud de que de aplicarse la doctrina clásica significaría dejar fuera a los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo; lo cual conllevaría a negar la existencia de un control del Ejecutivo por parte del Legislativo en los regímenes presidencialistas o de separación rígida de poderes. Entre los países que se pueden señalar están Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Estados Unidos, México, etcétera.

Manzella<sup>281</sup> considera que la moción de desconfianza es ahora poco menos que una hipótesis de desconfianza, que casi no tiene aplicación. Por su parte, Rubio Llorente al considerar que la doctrina en cuestión no se adecua a la realidad presente, ni en la teoría, ni en la práctica, hace necesaria la existencia de una nueva doctrina del control parlamentario.<sup>282</sup>

<sup>278</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 240 y 241.

<sup>279</sup> Andrea Manzella, *El parlamento*, op. cit., p. 355.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 365.

<sup>282</sup> Francisco Rubio Llorente, "El Control Parlamentario", *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 4, España, Publicación de las Cortes Generales, 1985, p. 84.

En el presente apartado es necesario hacer referencia al control jurídico del poder y al control político del mismo; aunque este último será materia de desarrollo más adelante. El primero garantiza la sumisión del legislador al propio derecho y otorga al ciudadano un medio para reaccionar frente a los actos antijurídicos llevados a cabo por el poder cuando otros medios ordinarios se han intentado.

El control jurídico tiene como características el encontrarse encomendado ya sea a los tribunales ordinarios o a los constitucionales; la inexistencia de dominio o superioridad; la aplicación de la norma preestablecida al caso concreto; así como operar sobre la actuación del órgano, por lo que al quedar el poder sujeto al derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico. Sin embargo, la acción política está exenta de limitación o cortapisas, por lo que se requiere del control político.<sup>283</sup>

### EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO

Como bien afirma Manuel Aragón; "sin Control Judicial no hay estado de derecho, pero sin Controles políticos no hay Estado democrático". Desde mi punto de vista es lo contrario, pues sin control judicial no hay Estado democrático ya que la ley representa la voluntad general y sin control político, no hay estado de derecho, pues éste se caracteriza por los pesos y contrapesos políticos conocidos como la división de poderes, pero opino que es bien debatible cualquiera de las dos posturas, o en su caso se da una relación dialéctica conforme a cada sociedad política.

Dice, Cecilia Mora Donatto que una de las tareas más delicadas del estudioso del derecho es la de definir diversas áreas que conforman la materia jurídica. Lo delicado de esta tarea, continúa, estriba en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área a definir, o al menos los que contengan mayor sustancia. Por ello se corre el riesgo de que algunos conceptos se restrinjan a algunos elementos, mientras que otros sobrepasan sus verdaderos alcances. Esto lo

<sup>283</sup>Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, op. cit., pp. 29 y 30.

comenta a raíz de que la idea de control parlamentario no escapa de esta realidad.<sup>284</sup>

Esta autora entiende por control parlamentario lo siguiente:

En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el Control Parlamentario es un Control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.<sup>285</sup>

De la definición dada con anterioridad la autora desprende seis elementos que lo conforman, siendo los siguientes:

- Democracias parlamentarias como formas de Estado.
- Control político.
- A través de todas las actividades parlamentarias.
- Sujeto del control: minorías parlamentarias.
- Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno.
- Con o sin sanción inmediata.<sup>286</sup>

De los anteriores elementos sólo es de nuestro interés entrar al estudio del segundo, el cual es para la autora un elemento esencial de su definición de control parlamentario, que, al menos en apariencia, parecería excluir al control jurídico.

La caracterización del control parlamentario como control político ha sido uno de los temas de mayor polémica tanto en la doctrina italiana como en la española. Para unos el control parlamentario es eminentemente un control de tipo jurídico,<sup>287</sup> mientras que para otros se trata de un control de

<sup>284</sup> Cfr. Cecilia Judith Mora Donato, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, op. cit., p. 28.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>286</sup> *Ibidem*, pp. 29 y ss.

<sup>287</sup> Entre los autores que han adoptado esta postura se encuentran Joaquín García Morillo y José Ramón Montero Gilbert, al sostener que un parlamentario es una subespecie de control jurídico y es un tipo específico de los controles constitucionales; *El control parlamentario*, España, edit. Tecnos, 1984, p. 25. Por su parte, García Morillo, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, España, Congreso de los Diputados. p. 63, sostiene que no parece tener fundamento negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos. Fernando Santaolalla López.

tipo político.<sup>288</sup> Son diversas las razones que se pueden argumentar para sostener que el control parlamentario es marcadamente político; uno de los elementos que así lo acusa es su carácter subjetivo; esto significa, que no existe un canon fijo para la valoración sobre los actos de gobierno, es más, su evaluación se puede ver afectada por la situación concreta, las eventualidades y/o las razones políticas que la motiven. Pero no sólo esto convierte al control parlamentario en control político, sino que también lo caracteriza así la cualidad de los titulares del control, que son sujetos eminentemente políticos, cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

Este control implica un resultado de evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, las actividades desplegadas por los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada, que en todo sistema democrático ejerce el parlamento.

Consecuentemente, un resultado negativo en el desarrollo de tal control no trae aparejada una sanción inmediata, pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del control, cuya efectividad descansa en la esperanza de sanciones mediatas y futuras. Bajo tales circunstancias, lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino evidenciar sus errores mediante su fiscalización y control.<sup>289</sup>

Por su parte, para Pedroza de la Llave, las características del control político, entre otras son las siguientes:

1. Los sujetos que lo realizan, gozan de potestad jurídica, es decir, una atribución normativizada, cuya forma de ejercicio se contempla por el derecho, lo que significa que se trata de un control institucionalizado.
2. El control político se realiza sobre el órgano al que le es imputable cierta actividad que efectúa y que puede ser un acto político determinado, una actuación política general o una norma.

---

*Derecho parlamentario español*, op. cit., pp. 98 y ss., ha sostenido en que el jurista puede estudiar el derecho parlamentario, es concibiéndolo como control jurídico y no político.

<sup>288</sup> En este sentido se han manifestado Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón, Enrique Linde Paniagua, Oscar Alzaga Villamil, Edorta Cobreros Mendazona, María Asunción García Martínez.

<sup>289</sup> Cfr. Cecilia Judith Mora Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, op. cit., pp. 32 y 33.

3. La valoración de la conducta del sujeto controlado, que se lleva a cabo atendiendo a la voluntad política del sujeto fiscalizador y a razones de oportunidad del mismo carácter.

4. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no opera de forma inmediata la anulación del acto o la remoción de los titulares del órgano. Sólo cuando el derecho así lo prevé, se surten efectos jurídicos sancionadores.

5. El control político generalmente opera de forma indirecta; su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta alertando al cuerpo electoral, con lo cual, de forma mediata se puede dar una sanción.

Manuel Aragón Reyes<sup>290</sup> y Ángel Garrorena Morales<sup>291</sup> son de la opinión de que el control parlamentario o control de la institución representativa sobre los miembros del gobierno, tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario, no sólo constituye uno de los medios más específicos y eficaces del control político, además de que se trata de un instrumento que le sirve al pueblo de forma indirecta, para criticar y vigilar el mantenimiento de la democracia.

En palabras de Joaquín García Morillo, el Poder Legislativo realiza "actos de Control Parlamentario que tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública Actos y actuaciones del gobierno que de esta forma permanecerían ajenos al control popular y al consentimiento del país".<sup>292</sup>

#### LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LAS ASAMBLEAS REGIONALES EN LA EXPERIENCIA ITALIANA

De forma paralela al parlamento, el Consejo Regional es titular en el ámbito de cada ordenamiento regional de atribuciones legislativas y de control político en relación con la actividad del órgano de gobierno, además de las restantes instituciones administrativas regionales.

<sup>290</sup> Cfr. Manuel Aragón Reyes, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm. 23, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 41 a 17.

<sup>291</sup> Cfr. Ángel Garrorena Morales, *Autoritarismo y control parlamentario en las cortes de Franco*, España, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977, p. 32.

<sup>292</sup> Cfr. Joaquín García Morillo, *Aproximación a un concepto de control parlamentario*, op. cit., p. 52.

La función de control, también tiene lugar en el ámbito regional, mediante el uso de diversos instrumentos parlamentarios clásicos como son: las preguntas, las interpelaciones, los medios de investigaciones, la aprobación de los presupuestos y el control sobre los nombramientos.<sup>293</sup>

En lo individual, cada consejero regional es titular de los instrumentos de control político constituidos por las preguntas y las interpelaciones; además, de que se encuentran previstas en los reglamentos de los consejos, en todos los estatutos ordinarios y, entre los estatutos especiales, en el de Sicilia. El hecho de haber incluido en sus estatutos una regulación en torno a las preguntas y las interpelaciones responde a la voluntad política de afirmar y garantizar el derecho de cada consejero a ser informado sobre la actividad de la junta y de la administración regional.

Por otro lado, la forma de gobierno que caracteriza a las regiones ordinarias hace que muchas funciones administrativas ejercidas por el Ejecutivo vengan en cambio reservadas al órgano representativo. Aparte de los planes o programas económicos o territoriales que se prestan a asumir la forma de actos legislativos, la competencia de los consejos se extiende a toda una serie de procedimientos administrativos, como los previstos en algunos ordenamientos regionales en torno a los nombramientos de los más importantes cargos de la administración regional.

A los medios comunes en los que normalmente se desarrolla el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo (preguntas, interpelaciones, y las mociones propuestas por cada consejero) se suman posteriores y peculiares –califica Licia Califano– poderes de control.

Cada consejero tiene derecho a obtener informaciones útiles provenientes de los órganos de la región y de los entes administradores dependientes de la misma, con el objeto de ejercitar efectivamente su mandato.

Además de la existencia de las incisivas funciones de inspección que competen a las comisiones del consejo, ya sean de carácter permanente o especiales, se puede afirmar que en la vía ordinaria el control se ejercita realmente a través de los consejos regionales.

Las comisiones permanentes tienen la facultad de desarrollar investigaciones, requiriendo la información que consideren necesaria a cualquiera que la pueda suministrar. Las comparecencias dispuestas en este senti-

<sup>293</sup> Cfr. VV.AA., *Parlamento y control de gobierno*; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998, p. 419.

do son de gran relevancia cuando se citan a los funcionarios de los entes regionales, en virtud de que ellos no se pueden negar a comparecer, ni responder las preguntas que les plantee la comisión, incluso, si fuera concerniente a un secreto de su función.

La creación de una comisión especial de investigación puede ser utilizada con dos fines distintos, a saber: uno con fines de control, y el segundo con meros fines informativos. La diferencia esencial estriba en que mediante la primera se centra su labor en hechos o situaciones precisas, de las que intenta conocer su desarrollo, modalidad y responsabilidad política o administrativa; mientras que la investigación informativa busca recoger datos, y como su nombre lo dice, informaciones sobre todo lo conocido que pudiera ser de interés para los habitantes de la región, o con el objeto de orientar de mejor manera la actividad de las asambleas.<sup>294</sup>

#### FACULTAD PARLAMENTARIA Y DERECHOS HUMANOS.

#### EL CONGRESO COMO DEFENSOR DE LA CONSTITUCIÓN

#### Y LOS PRINCIPIOS, VALORES Y FINES CONTENIDOS EN LA MISMA

Creo necesario y oportuno invitar a Mauricio Fierovanti, para que con su obra *Los derechos fundamentales* nos apoye en cuanto tratamiento de los principios, valores, reglas y fines relacionados con el ciudadano, frente o de cara al poder público. Escribe Fioravanti que la libertad se puede discutir fundamentalmente desde dos grandes puntos de vista, a saber: en singular o en plural. De libertad en singular, discuten por regla general los filósofos, sobre el plano ético y también sobre el más específicamente político, indagando sobre el lugar que la libertad ocupa en la construcción de un cierto orden colectivo, políticamente significativo. De libertades, en plural, como derechos, discuten por su parte los juristas, indagando sobre el lugar que las posiciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos ocupan dentro de un ordenamiento positivo concreto, y en particular, sobre las garantías efectivas que tal ordenamiento es capaz de ofrecer. Por otra parte, una simple historia de la dogmática jurídica de las libertades parece, desde nuestro punto de vista, demasiado limitada y poco significativa. Y posteriormente señala que puede uno aproximarse al problema de las libertades por tres

<sup>294</sup> *Ibidem*, pp. 120 y 121.

vías, la historicista, individualista o estatista, combinándose éstas en el estudio de las libertades de acuerdo cada tiempo histórico y cultura de los derechos de una sociedad. Cuando hablamos de principios, valores y fines en toda esta tesis los hacemos ponderando la obra de Fioravanti.<sup>295</sup>

Es de relevancia para el derecho político parlamentario comentar en este apartado, con una visión federalista, la obra de Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero titulada *Ilícitos atípicos*, al cual yo agregaría el adjetivo de ilícitos atípicos políticos o simplemente ilícitos políticos, por tratarse de actos por omisión o comisión del poder público que van contra los principios y fines de libertad y justicia, y los valores, normas y reglas que de ellos emanan y que están permitiendo transitar del estado liberal de derecho al estado democrático social de derecho.

Sostienen Atienza y Ruiz Manero que dos son las ideas fundamentales a partir de las cuales han tratado de elaborar su libro intitulado *Ilícitos atípicos*. Una es que las tres figuras, el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder obedecen, por así decirlo, a una misma lógica; son concreciones de un mismo concepto general (precisamente el de ilicitud atípica). Y la otra idea es que lo que caracteriza a los ilícitos atípicos (frente a los ilícitos típicos) es la oposición a los principios (pero no a las reglas) del sistema jurídico; ello hace que se trate de una noción difícil de analizar teóricamente, pero de una gran importancia práctica. Pero el análisis de la noción de ilicitud atípica (y de sus tres formas principales: el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder) exige centrarse en la manera como argumentativamente operan las normas, esto es, en el elemento funcional, dinámico, de las mismas. Y, recalcan los autores citados, que las capacidades, las virtudes de los jueces no pueden ser muy distintas a las de los otros profesionales del derecho, por lo cual se puede llegar a la conclusión de que el tipo de congresista, político o parlamentario que precisa el Estado democrático social de derecho debe incluir, entre otras capacidades, la de detectar y reaccionar frente a la forma peculiar de atentar contra el derecho que suponen los ilícitos atípicos.<sup>296</sup> Expuesto lo anterior, se entiende el porque de este apartado y la denominación de ilícitos políticos que utilizo para parafrasear el título de la obra de Atienza y Ruiz

<sup>295</sup> Cfr. Mauricio Fioravanti, *Los derechos fundamentales; apuntes de historia de las constituciones*, 3a. ed., España, Edit. Trotta, 2000, prefacio, 23 pp. y capítulo 1.

<sup>296</sup> Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, *Ilícitos atípicos*, España, Edit. Trotta, 2000, presentación, pp. 9 y 10.

Manero; y a la vez, intento llamar la atención sobre el tipo de clase política que requiere la sociedad mexicana al frente de sus instituciones; y también la responsabilidad de una nueva cultura ciudadana, producto de los mismos ciudadanos impulsores de los valores como son: democracia, la alternancia política y el pluralismo ideológico parlamentario. Continúo con otros tratadistas desarrollando el tema.

Héctor Fix Zamudio apunta que como idea provisional y aproximada, se puede afirmar que la defensa de la Constitución se encuentra compuesta por aquellos mecanismos jurídicos y de carácter procesal que han sido establecidos para conservar las disposiciones constitucionales, así como para evitar que se violen las mismas, reprimir su desconocimiento, y lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales.<sup>297</sup>

La evolución de las disposiciones constitucionales debe ser entendida desde dos puntos de vista: desde el punto de vista de la Constitución formal, con el objeto de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, desde la óptica de su *transformación de conformidad con las normas* pragmáticas de la misma Constitución. Fix Zamudio y Valencia Carmona se atreven a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr una aproximación entre ambas perspectivas, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciadas.

En este sentido, la defensa de la Constitución no se debe considerar desde un mero plano estático, tal como lo concebían Benjamín Constant y Sieyès.

La Constitución, tanto en su sentido formal como en el material, es necesariamente dinámica, y con mucho mayor razón en una época en que se viven cambios acelerados y constantes. Por ello, la defensa de la Constitución no sólo significa que se mantengan las normas fundamentales, sino también su transformación y su adaptación a la realidad política, para evitar que el documento escrito se convierta en una mera fórmula nominal o semántica, es decir, que resulte digno tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro, ya que resulta poco deseable la protección de un conjunto de manifestaciones demagógicas.<sup>298</sup>

<sup>297</sup> Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, op. cit., p. 174.

<sup>298</sup> *Ibidem*, pp. 174 y 175.

Con la finalidad de sistematizar una materia tan compleja, Fix Zamudio hace un ensayo de clasificación, a pesar de estar convencido de que toda división es de carácter meramente artificial. Así las cosas, considera junto con Valencia Carmona que el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales, y que en la práctica tienen una estrecha relación; de manera convencional denominan a la primera "protección de la Constitución", y a la segunda "justicia constitucional".

El primer sector se integra por un conjunto de instrumentos de carácter político, económico, sociales y de técnica jurídica,<sup>299</sup> que han sido canalizados mediante normas de índole fundamental e incorporados a los textos constitucionales con la finalidad de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la misma norma fundamental, tanto en lo que se refiere a sus atribuciones, así como el respeto de los derechos humanos de los gobernados<sup>300</sup> (derecho político judicial).

Por lo que hace a la segunda categoría, dado que escapa de los alcances del presente trabajo, tan sólo diremos que se constituye por los medios jurídicos, de índole predominantemente procesal, que se encuentran dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder.<sup>301</sup>

Toda vez que los gobernantes tienen la obligación del respeto de los derechos humanos de su gobernados, es importante que se tenga una idea de la concepción actual de estos derechos, y relacionarlo con la responsabilidad del Congreso de la Unión y de los congresos locales en torno a su defensa.

En la concepción de Luigi Ferrajoli los derechos humanos son una de las cuatro clases en que se dividen los derechos fundamentales, bajo las argumentaciones expuestas sobre la materia.<sup>302</sup>

<sup>299</sup> De la técnica jurídica emanan dos instrumentos protectores de la Constitución, a saber: la supremacía y el procedimiento dificultado de reforma. Si bien, ambos principios pertenecen a la técnica normativa, tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política, motivo por el cual se han consagrado en la mayor parte de las constituciones contemporáneas. *Ibidem*, p. 186.

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 175 y 176.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 176. Daniel Moreno opina que cuando la ley suprema es violada, deben existir los medios jurídicos para que la infracción sea reparada (en lugar de decir infracción, debe decir daño). Se debe considerar que la mejor preservación del régimen de derecho se obtiene cuando la propia ley fundamental fija las bases para su defensa. Afirma, sobre esto, que nuestra Constitución se ha inclinado por el sistema de defensa a través del Poder Judicial de la Federación. Cfr. Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 484.

<sup>302</sup> Cfr. Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, España, Edit. Trotta, 1999, p. 40.

Con bases para ello, Ricardo Guastini expone que la expresión de "derechos humanos", puede ser utilizada en dos contextos doctrinales distintos, a saber:

Bajo un contexto iuspositivista, en el caso que se refiera a un sistema jurídico específico, cuando se utilice el término "ciudadano" en su sentido técnico, los derechos del hombre son universales en el marco del sistema jurídico de que se trate; derechos que la Constitución atribuye no sólo a los ciudadanos sino a todo aquel a quien el sistema se lo pueda aplicar.

En su enfoque iusnaturalista, los derechos del hombre son los que corresponden a éste, incluso antes de la existencia del Estado y con independencia del mismo.<sup>303</sup>

Hace algunos años, muchos países, entre los cuales estaba México, consideraban que el asunto de la protección de los derechos humanos se limitaba al ámbito interno de cada país. Esta visión ha cambiado de una forma radical, ya que se modificó esta perspectiva, al momento de la internacionalización de los derechos del hombre, después de acontecida la Segunda Guerra Mundial.<sup>304</sup>

Cada gobierno de forma independiente, dado el empuje de la acción diplomática, que ha logrado la aprobación de los diversos documentos tanto del derecho internacional general como del regional, ha procurado apegarse a los requerimientos de la materia de los derechos humanos.

Pero los derechos humanos no sólo se están internacionalizando, sino que han ido en incremento. Con la finalidad de dar explicación a esta nueva realidad jurídica, en la doctrina moderna se ha difundido la tesis, de utilidad didáctica, que distingue de varias generaciones de derechos humanos, de acuerdo con su progresiva aparición histórica.<sup>305</sup>

Para los efectos que se persiguen en el presente trabajo huelga comentar sobre las diversas generaciones de derechos humanos que contempla

<sup>303</sup> Cfr. Ricardo Guastini, "Estudios de teoría constitucional", *Doctrina jurídico contemporánea*, México, UNAM, 2001, p. 225.

<sup>304</sup> Cfr. Salvador, Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1995, p. 243.

<sup>305</sup> Véanse en ese sentido las siguientes obras: José Dávalos, *Naturaleza y definición de los derechos humanos*, México, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993, pp. 10 y ss. Luis Díaz Müller, *Manual de derechos humanos*, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, 1992, pp. 55 y 190. Jorge Madrazo, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica y CNDH, 1993, pp. 424 y 425.

la doctrina. Sin embargo, sí es de nuestro interés conocer el comportamiento que ha tenido nuestro país sobre el particular.

Desde la óptica personal de Valencia Carmona nuestro país ha tenido una participación activa en el movimiento a favor de la internacionalización de estos derechos, además de asegurar la educación de su orden jurídico y constitucional a los avances habidos en la materia. El autor atribuye la construcción de una cultura de los derechos humanos, que califica, de carácter cada vez más sólido y vigoroso debido a dos factores fundamentales; tanto a la decidida vocación internacionalista (sin decir de quién), como a la propia dinámica interna de nuestra sociedad. Esto, afirma, se ve reflejado en el incremento del catálogo de los derechos humanos tutelados y en el mejoramiento de los medios de defensa al alcance de los particulares frente al Estado, dentro de los cuales el juicio de amparo ocupa el primer lugar en importancia; así como en la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus respectivas comisiones en el orden de las autonomías estatales.

Dada esta nueva realidad, dentro de la parte dogmática de la Constitución mexicana se han contemplado una serie de derechos, como el de paternidad responsable, derecho a la vivienda, derecho a la información, entre muchos otros.<sup>306</sup> Sin hacer el análisis correspondiente en torno a cuáles de estos derechos son mera demagogia y cuáles pudieran tener cierta eficacia en nuestra sociedad, tan sólo es menester que comentemos que dada la división de poderes, y que como ya se sabe, es el Poder Legislativo al que compete el reconocimiento de instituciones y derechos así como la creación del marco jurídico nacional, esta labor debe realizarse de la forma más profesional posible, con la técnica adecuada y con un conocimiento profundo de los aspectos sustantivos como de carácter procesal en materia legislativa.

#### EL GARANTISMO DE LUIGI FERRAJOLI

Es necesario para los congresistas o parlamentarios actuales, ya sean federales o pertenecientes a los congresos locales y por qué no decirlo,

<sup>306</sup> Cfr. Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, op. cit., pp. 246 y 247.

también para los funcionarios de los partidos políticos conocer la teoría del garantismo y vincularla con el derecho político parlamentario, sobre todo en los momentos de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y a la par de la evaluación y seguimiento de las políticas públicas, así como en el pacto de políticas de Estado.

La orientación que desde hace un tiempo se conoce bajo el nombre de garantismo, tuvo su origen en el campo de lo penal, como una réplica a la creciente divergencia entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional y su ausencia de efectividad en los niveles inferiores, así como a las culturas jurídicas y políticas que les han brindado su aval, o han ocultado y alimentado, casi siempre en nombre de la defensa del estado de derecho y del ordenamiento democrático. Ahora es posible hablar de tres acepciones de la palabra "garantismo", diversas todas ellas, pero con vínculos estrechos que las unen.

Desde su primera acepción, "garantismo" designa un modelo normativo de derecho; precisamente en el campo del derecho penal, el modelo de estricta legalidad propio del estado de derecho, que en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad, y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del Estado en garantía de los derechos de los ciudadanos. En consecuencia se reputa como garantista todo sistema penal que se ajusta normativamente a tal modelo y lo satisface de manera efectiva.

Por el hecho de tratarse de un modelo límite, es preciso que se hable, más que de sistemas garantistas o antigarantistas, de grados de garantismo; y además será necesario distinguir siempre entre el sistema constitucional y el funcionamiento efectivo del sistema.

Se puede medir la bondad de un sistema constitucional sobre todo por sus mecanismos de invalidación y de reparación idóneos, en términos generales, para asegurar la efectividad de los derechos normativamente proclamados.<sup>307</sup>

En cuanto a su segunda acepción, el garantismo designa una teoría jurídica de la validez y de la efectividad como categorías distintas, no sólo

<sup>307</sup> Cfr. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, España, Edit. Trotta, 2004. pp. 851 y 852.

entre sí, sino también respecto de la existencia o vigencia de las normas. En este sentido, la palabra garantismo expresa una aproximación teórica que mantiene separados al ser del deber ser en el derecho.

La perspectiva garantista invita a la duda, estimula el espíritu crítico y la incertidumbre permanente sobre la validez de las leyes y de sus aplicaciones, así como la conciencia del carácter en gran medida ideal de sus propias fuentes de legitimación jurídica.<sup>308</sup>

En su tercera acepción, el garantismo designa una filosofía política que impone al derecho y al Estado la carga de justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela y garantía constituye precisamente la finalidad de ambos. En este sentido, el garantismo presupone la doctrina laica de la separación del derecho y la moral, entre validez y justicia, entre punto de vista interno y el externo en la valoración y el ordenamiento; entre ser y deber ser en derecho.

De forma general, la adopción de un punto de vista externo o político que no esté calcado sobre el interno o jurídico es el presupuesto de toda doctrina democrática de los poderes del Estado y no sólo del poder penal.<sup>309</sup>

Ahora que ya hemos comentado, aunque de forma breve las ideas del garantismo, no sólo en su aplicación penal, sino en relación con otras ramas de la ciencia jurídica que viven la misma realidad entre la separación del ser y del deber ser; es momento de abordar el tema de la facultad presupuestal del Congreso.

Utilizando Ferrajoli el concepto de estado de derecho como sinónimo de garantismo, designa no sólo un Estado legal o regulado por la ley, sino un modelo de Estado nacido con las modernas constituciones y caracterizado en el plano formal por el valor o regla de legalidad, en virtud del cual todo poder público se encuentra subordinado a las leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia es obligatoria y se halla sometida al control de legitimidad por parte de los jueces. En el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del Estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de los deberes públicos correspondientes, que se traducen en las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de satisfacer los

<sup>308</sup> *Ibidem*, pp. 852 y 853.

<sup>309</sup> *Ibidem*, p. 853.

derechos sociales, así como la correlativa defensa de los ciudadanos de excitar el órgano jurisdiccional.<sup>310</sup> Y desde la doctrina del garantismo, los derechos sociales y su eficacia van de la mano con el presupuesto de egresos.

### La facultad presupuestal, reconducción presupuestal, presupuesto y democracia

Mi propuesta e hipótesis referentes a la reconducción presupuestal son las siguientes:

Propuesta de adición al artículo 74 constitucional como párrafo final:  
En el caso de que por cualquier circunstancia no se aprobara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en la fecha prevista por esta Constitución, continuarán vigentes la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del año en ejercicio, con los impactos inflacionarios a considerar para su ajuste, con fundamento en el artículo 73 fracción VII. La reconducción extraordinaria de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá vigencia hasta por tres meses. Si durante ese lapso el Ejecutivo Federal no hiciere llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, o si presentando la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por cualesquiera circunstancias no fueren aprobados, la vigencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación continuará para todo el año en curso.

Considero con base en la interpretación *lato sensu* que actualmente la Constitución contiene formas de reconducción presupuestal tácitas y expresas, por ejemplo:

- La reconducción presupuestal política, parcial y tácita contemplada en el artículo 72 de la Constitución inciso c), cuando las cámaras por las dos terceras partes del número total confirman "El Proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte" por el Ejecutivo, entonces "el proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación".

<sup>310</sup>*Ibidem*, p. 857.

- La reconducción presupuestal expresa y temporal contemplada en el artículo 74 fracción IV párrafo segundo.
- La reconducción presupuestal extraordinaria, expresa y temporal contemplada en el artículo 74 párrafo final de la fracción IV.
- La reconducción por omisión expresa contemplada en el artículo 75 párrafo único.
- La reconducción presupuestal por interpretación ante la falta de una reconducción expresa que prevea se den observaciones del Ejecutivo y ya sea en la cámara de origen o en la cámara revisora no alcance la votación requerida para el reenvío al Ejecutivo del proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y tampoco sea aprobada (la iniciativa de ley) original enviada por el titular del Poder Ejecutivo, o éste lleve a cabo observaciones por considerar que el proyecto de Egresos contiene contradicciones en relación con la Ley de Ingresos.
- En tales supuestos la interpretación puede ser dada por la SCJN con fundamento en el artículo 105 fracción I, inciso c) por controversia constitucional promovida por el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras o promovida por el titular del Poder Ejecutivo por antinomias del proyecto de Presupuesto de Egresos con la Ley de Ingresos.
- La interpretación también se puede dar por el Congreso con fundamento en el artículo 72 inciso f) (facultad de interpretación) vinculando tal facultad y procedimiento con el artículo 73 fracción VII y XXX y 75 párrafo único; utilizando los métodos de interpretación históricos, analógicos, teleológicos, sistemáticos y *a fortiori* ante la gravedad del caso que pusiere en crisis el país o nos llevara a la ingobernabilidad.
- Respecto al método de interpretación histórico, sistemático y teleológico desde el nacimiento de los parlamentos en el mundo les ha correspondido la facultad de imponer y aprobar las contribuciones. La Constitución mexicana sistemáticamente reitera esta facultad pues finalmente los representantes de la nación la quieren.
- En relación con el método analógico podríamos ejemplificar con la duración en el cargo de presidentes municipales, diputados locales y federales, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual está fijada en la ley; sin embargo, por decreto legislativo en ocasiones extraordinarias la duración en el cargo ha sido mayor o

menor, de lo cual se concluye que con fundamento en el artículo 72 se pueda interpretar que si no han sido aprobados los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y por lo tanto no se han abrogado ni la ley ni el presupuesto, siguen vigentes hasta la aprobación de los nuevos proyectos de ley y presupuesto.

- En relación con el método de interpretación *a fortiori*, éste se puede utilizar con fundamento en el artículo 72 inciso f) 73 fracción VII y XXX y 75 párrafo único. El núcleo de la argumentación *a fortiori* es: "Si la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; (pero) en el caso de que por cualquier circunstancia se omita (reconducción presupuestal por omisión) fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

- Si aceptamos que este artículo 75 contempla una reconducción presupuestal por omisión por cualquier circunstancia y se acude a un presupuesto y ley anterior, con mayor razón y ante la falta de una nueva ley y presupuesto y ante la gravedad y conflicto de poderes se puede interpretar la vigencia de la anterior ley y presupuesto por un lapso o por todo el año. Bastante discutible y opinable es lo expuesto por lo que desde el principio hablé de la necesidad de la adición o reforma constitucional para prever la reconducción presupuestal, pero continuemos con el tema.

De entrada, debemos decir que se trata de una denominación cualquiera que le demos, habrá quien disienta de la misma. Algunos autores como el citado Mora Donatto, la llaman función presupuestaria, hacendaria o financiera.<sup>314</sup>

En este sentido Ricardo Sepúlveda Iguñiz sostiene que algunos autores le denominan función financiera, otros prefieren no utilizar un término conjunto y desglosan control sobre el presupuesto, presupuesto de egresos, la Ley de Ingresos, cuenta pública y endeudamiento, otros subrayan la función fiscalizadora y se abocan al análisis de la Contaduría Mayor de

<sup>314</sup> Cfr. Cecilia Judith Mora-Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, LVIII Legislatura, 2004, p. 31.

Hacienda, otros más, hablan de poderes fiscales. Entre los autores que manejan las anteriores denominaciones podemos encontrar a Francisco Berlín Valenzuela, Jaime Cárdenas Gracia, Manuel García Pelayo y Felipe Tena Ramírez.

Específicamente la facultad a que haré alusión en este punto es la establecida en la fracción VII del artículo 73 constitucional referente a la aprobación de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos. La facultad plasmada en la Constitución es para el Congreso, y no para una de las cámaras. La ley de Ingresos tiene las características de una ley. Entre sus peculiaridades se encuentran el que se trata de una norma con vigencia prefijada, es decir, un año (lo cual se debate), y que a su vez da eficacia a la Ley de Ingresos que contiene los demás elementos de las contribuciones. La eficacia y eficiencia del ejercicio del gasto público *está* sujeto a la condición de que se apruebe esta ley, posteriormente el presupuesto y que este último no se contraponga a la ley, pues entonces el Ejecutivo podría llevar a cabo "observaciones" al proyecto de Presupuesto de Egresos.

Desde la perspectiva lógica de Ricardo Sepúlveda los ingresos del Estado no pueden sobrepasar el monto de los egresos proyectados o contemplados, por lo que en uso de la lógica considera que primero se debería aprobar el presupuesto de egresos y posteriormente entrar al estudio y proyección de la Ley de Ingresos. Sin embargo, en el artículo 74 fracción IV se señala que en la Cámara de Diputados deben discutirse primeramente las contribuciones y después los egresos; disposición con la cual, por obvias razones no está de acuerdo, dado que la propia Constitución señala en su numerales 25 y 31 fracción IV que las contribuciones deben destinarse al gasto público.

Recuérdese que es facultad exclusiva del Ejecutivo federal presentar la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos; aunque algunos autores han señalado los inconvenientes que esta mecánica representa, porque se presta al enfrentamiento del Congreso con el Ejecutivo, por lo que sugieren que dicha facultad de iniciativa se delegue al Congreso.

Luego estima que a pesar de la buena intención de este propósito, sería inviable, toda vez que se requiere de la intervención del personal altamente capacitado dependiente del órgano administrativo para su elaboración.

Después hace un señalamiento en el sentido de que si la propuesta del Ejecutivo variara sustancialmente, podría ser vetado con base en el artículo 72 c) de la Constitución. Esta facultad le es otorgada para la elaboración de leyes en sentido material y formal; y que por no tratarse de una ley así como corresponder a una sola de las Cámaras su aprobación, no proceden las observaciones del Ejecutivo.

A pesar de que la naturaleza del presupuesto de egresos no es el de una ley,<sup>312</sup> tenemos que a nivel local el presupuesto se aprueba por la cámara que lo compone, siguiendo el mismo procedimiento que para la creación de una ley,<sup>313</sup> por lo cual se podría plantear un problema respecto a los ámbitos de validez temporal.

Fernando Santaolalla, considera que desde un punto de vista material, esta función ha sido tradicionalmente diferenciada de la de índole legislativa en razón de sus propias peculiaridades.

La razón fundamental por la cual los modernos parlamentos cuentan con esta facultad lo tenemos en la génesis de las asambleas representativas estamentales, las que estuvieron íntimamente ligadas a esta función. Tales instituciones surgieron como un medio para que los representantes de los estamentos pudieran manifestarse en orden a la concesión o denegación de subsidios y tributos reclamados por los monarcas. La función legislativa se encontraba subordinada a esta función, toda vez que los monarcas a cambio de la autorización hecha para obtener nuevos ingresos o aumentar los existentes tenían la exigencia por parte de las asambleas o consejos para la creación de ciertas disposiciones.

En las asambleas de nuestro tiempo existen dos circunstancias que caracterizan la función presupuestaria, a saber:

- La primera es la que tiene que ver con la facultad por parte de los gobiernos (poderes ejecutivos) para la elaboración del presupuesto, excluyendo la iniciativa parlamentaria.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 35. Sobre la naturaleza del presupuesto de egresos, Mora Donatto entra en una aparente contradicción al afirmar que desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico, el presupuesto de egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el mismo procedimiento que cualquier ley. Aunque reconoce que la crítica más seria a esta postura es la que argumenta que en la creación de este documento sólo interviene una de las cámaras.

<sup>313</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguñiz, *op. cit.*, pp. 103 y 104.

<sup>314</sup> Los presupuestos son la expresión en cifras del programa político de gobierno, por lo que resulta lógico reconocerle tal facultad. Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, p. 238.

- La segunda tiene que ver con el hecho de que en la mayoría de los países los parlamentarios tienen limitadas sus facultades de enmienda en relación con el proyecto de presupuesto. Dicha limitación consiste en que los parlamentarios pueden proponer la disminución de las cifras consignadas, mas no su incremento.<sup>315</sup>

Entre las reglas para elaborar el presupuesto de egresos se encuentran las de universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad, exactitud y exclusividad.<sup>316</sup>

Como es bien sabido, la elaboración del presupuesto de egresos no es un acto espontáneo, ya que sigue un procedimiento para su elaboración y posteriormente para que sea aprobado.

La elaboración y aprobación de este presupuesto entraña dos etapas que se deben diferenciar:

- etapa administrativa, que comprende del 15 de marzo al 15 de noviembre salvo lo previsto por el artículo 83 constitucional; y
- etapa legislativa, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre.

Una falla notoria y que ya trataremos ampliamente que se advierte en la redacción de nuestra vigente Constitución es la relativa a la falta de solución al problema que se generaría si no se llegara a aprobar el presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados o si la Ley de Ingresos no se aprobara por el Congreso, en caso de no llegar a un acuerdo (para el autor de esta tesis, la ley sigue vigente a menos que se derogue o abrogue siguiendo el procedimiento legislativo ordinario establecido en la Constitución y en la ley). No hay una solución alternativa en caso de presentarse esta hipótesis, contando únicamente con lo dispuesto en el artículo 75 que señala que en el caso de que no se expida un nuevo presupuesto regirán los sueldos anteriores. Esta es una mera solución parcial, que no puede tener efectos generales (en opinión de Sepúlveda).<sup>317</sup>

<sup>315</sup> Los presupuestos son documentos de gran complejidad, por lo que se deben poner a salvo de maniobras políticas que de forma demagógica o irresponsable busquen su alteración. Cfr. *Ibidem*, p. 239.

<sup>316</sup> Cfr. Cecilia Judith Mora Donato, *Principales procedimientos parlamentarios*, op. cit., pp. 36 y ss.

<sup>317</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguñiz, op. cit., p. 405.

**La facultad fiscalizadora. Auditoría Superior de la Federación como órgano del Poder Legislativo federal y su autonomía.**  
Contaduría Mayor de Hacienda de los congresos estatales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Quizás parezca exorbitante la siguiente cita o impertinente, pero se explicará por sí mismo el porqué enuncio el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado "Del Poder Judicial", que en su artículo 94 establece: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal."

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en un capítulo único que contiene el artículo 10. establece:

El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. El Tribunal Electoral;
- III. Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- V. Los Juzgados de Distrito;
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII. El Jurado Federal de Ciudadanos;
- VIII. Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal...

De la lectura y análisis atento de la Constitución (artículos 17, 20 y 94C) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprende que constitucionalmente el Poder Judicial se deposita en seis órganos. Mientras que de la lectura y análisis atento de la ley el Poder Judicial de la Federación se deposita en ocho órganos. (Cabe señalar la anacrónica e inconstitucional jurisprudencia sobre el monopolio de la interpretación constitucional de que gozan los órganos centrales del Poder Judicial y en contra del federalista control difuso de la Constitución, excluyendo a los órganos periféricos y minusválidos por como trata la SCJN a los Tribunales de los estados e inclusive al TRIFE. Gabino Fraga y Antonio Martínez Báez, artículo 133 C. Además de una Corte Costitucional, un Supremo Tribunal de Legalidad, la

unidad de jurisdicción y una nueva Ley de Amparo. Tareas pendientes del Poder Legislativo Federal y en algunas cuestiones de los locales. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM*, tomo IV, julio-septiembre, núms. 13, 14 y 15, año 1942.)

Con lo anterior quiero poner en relevancia que en ningún momento la Constitución supedita jerárquicamente a los tribunales, a los juzgados y a los jurados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que son órganos directos, dependientes y depositarios del Poder Judicial, lo que sí es claro que la jurisdicción y la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano último interprete de la Constitución con sus fallos relevantes y reiterados vincula a la jurisprudencia a todos los demás órganos salvaguardando así el estado de derecho. La jurisdicción y la competencia hacen Suprema a la Corte y no la denominación o enunciación numérica en la Constitución o en la Ley Orgánica del Poder Judicial; además de la facultad de atracción.

Comparemos los órganos del Poder Judicial Federal con los órganos de fiscalización como lo son la Auditoría Superior de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes o de las contadurías mayores de Hacienda de los congresos de los estados. Lo primero que salta a la vista es que tanto la novísima auditoría como las añejas contadurías no son órganos del Poder Legislativo, sino que, y valga la redundancia son órganos de los órganos de los órganos del Poder Legislativo. Me explico más ampliamente; los órganos de fiscalización, como son la auditoría y las contadurías dependen de las comisiones de Hacienda o de Vigilancia (fracción IV artículo 2o. Ley de Fiscalización Superior de la Federación) o de ambas en su caso, que éstos a su vez son órganos de los congresos federal y estatales, y que éstas a su vez son órganos del Poder Legislativo. De ahí, otro argumento y otro elemento constitucional y parlamentario para la poca autonomía e independencia y la endeble imparcialidad de la fiscalización externa en el ejercicio del presupuesto público y la defensa del patrimonio nacional de los mexicanos; aunque no es de soslayarse, por obvio que sea para el lector de la presente, la perniciosa existencia de un régimen presidencialista y de un partido de Estado, el cual edificó un sistema de impunidad antirrepublicano y antidemocrático casi perfecto, que relegó la fiscalización de la contaduría mayor de Hacienda a mero trámite de glose sin impacto alguno en la rendición de cuentas; pero con

terquedad expongo: la Auditoría Superior de la Federación y todas las contadurías deben ser órganos del Poder Legislativo y funcionar colegiadamente para transformarse en tribunales de cuentas,<sup>318</sup> independientemente de que existan las respectivas comisiones de los congresos para evaluar y darle seguimiento a la actuación de los titulares de los órganos de fiscalización como si fueran ministros, magistrados o jueces del Poder Judicial.

Quiero dejar asentado que en el ensayo titulado *Derecho parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, coeditado por el Instituto de Administración Pública del Estado de Colima y el INAP en el año de 1992, sostuve las tesis arriba mencionadas con la diferencia de que en dicha publicación consideraba a la Contaduría Mayor de Hacienda hoy Auditoría Superior de la Federación como órgano del Congreso y de sus comisiones, lo cual hoy rectifico en la búsqueda de la autonomía, independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y eficiencia que requiere este órgano para atacar la corrupción en México, y la cual se manifiesta de múltiples formas y no solamente como la sustracción y robo del dinero del pueblo.

Respecto a la evolución histórica del control de caudales y actividades económicas públicas encontramos que desde los tiempos de Grecia antigua, los funcionarios encargados del manejo del dinero debían presentarse ante un tribunal instituido a efecto de la rendición de las cuentas sobre la regularidad de las operaciones financieras realizadas por ellos.

En la Roma republicana, el control sobre las operaciones financieras era competencia de los *questores* y de los *provinciales*, a cada uno de los cuales les eran atribuidas distintas competencias.<sup>319</sup>

Un antecedente remoto de la actual Contaduría Mayor de Hacienda es la Contaduría Mayor de Cuentas, surgida en España, mediante ordenanza expedida por el rey Juan II de Castilla en el año de 1437.

Posteriormente, ya en la Edad Media, y en las grandes monarquías europeas, se encuentran instituciones similares a las citadas tales como: el Exchequer Británico, el Tribunal de Cuentas de Portugal, la Corte de

<sup>318</sup>Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un auditor superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara. Art. 68 LFSF, es decir, el responsable es un órgano unipersonal.

<sup>319</sup>Cfr. Alberto Figueroa Ladaurogoitia y Juan Carlos da Silva Ochoa (coords.), *Parlamento y derecho*, España, Eusko Legebetzarra, Parlamento Vasco, 1991, p. 329.

Conti en Italia, la Cámara de Cuentas de Borgoña y los Tribunales de Cuentas en Austria y Prusia.

Durante el siglo XIX, el rey Fernando VII creó en el año de 1828 el Tribunal Mayor de Cuentas, como un órgano de control externo con amplias facultades fiscalizadoras, para que en la Constitución española de 1931 se estableciera el Tribunal de Cuentas de la República.<sup>320</sup>

Una de las razones por la cual se han expandido los órganos de fiscalización de la gestión económica-financiera en la sociedad actual, es el hecho de la expansión del sector público, que a su vez constituye el campo de actuación del control, que ha pasado desde el ámbito definido de las constituciones liberales decimonónicas, a la concepción actual del Estado social de democracia basado en la economía mixta.<sup>321</sup>

Otra circunstancia, no menos relevante, ha sido la exigencia provocada por las técnicas contemporáneas de la administración, semejantes a las de la empresa privada, lo que va a dar al control un nuevo contenido, que se va a caracterizar como una actividad dirigida a confrontar los resultados de una gestión o de una política con los objetivos que se había fijado; todo esto dentro de un proceso continuo que permite advertir los resultados.

La creciente importancia de dicha función en la sociedad actual, y los nuevos contenidos del mismo que a su vez demandan una mayor especialización en los órganos que realizan la fiscalización, no pueden ocultar aquellas opiniones que se alzan en el sentido del limitado papel que sobre el particular juega hoy en día el parlamento como órgano de control político.<sup>322</sup>

Las referidas voces se alzan para expresar que la mayor parte de los miembros del órgano fiscalizador carecen de los conocimientos técnicos para fiscalizar las cuentas y ofrecer sobre ellas un juicio crítico, en este sentido se declara Pinheiro.<sup>323</sup> Gil Robles<sup>324</sup> es de la idea que se requieren de una especialización y continuidad imposibles de alcanzar por las cáma-

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 330.

<sup>321</sup> Cfr. José María Fernández Pirla, *El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*, Encuentro internacional, España, Tribunal de Cuentas, 1986, pp. 165 y 166.

<sup>322</sup> Cfr. Alberto Figueroa Ladaurogoitia y Juan Carlos da Silva Ochoa (coords.), *op. cit.*, p. 332.

<sup>323</sup> Cfr. J.D. Pinheiro, *La función de los Tribunales de cuentas en la sociedad democrática*, Encuentro Internacional, España, Tribunal de Cuentas, 1985, p. 233.

<sup>324</sup> Cfr. José María Gil Robles, *Control y autonomías*, España, Edit. Civitas, 1986.

ras legislativas. Rodríguez Bereijo<sup>325</sup> considera que las cortes generales no se encuentran en condiciones de cumplir un control riguroso del presupuesto y del gasto público. Trillo Figueroa<sup>326</sup> considera que el acceso a las cámaras por parte de los representantes de partidos obreros, si bien enriquecen la universalidad representativa, se empobrecen en cuanto a sus componentes técnicos.

Pese a las anteriores críticas, no se deben considerar como completamente acertadas las críticas realizadas en el sentido de la presunta incompetencia técnica de los órganos parlamentarios.<sup>327</sup>

Distinguidos jurisconsultos mexicanos concebían a la Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación como la entidad técnico-financiera que depende directamente de la Cámara de Diputados, con facultades revisoras de la cuenta pública. El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en el artículo 74 fracción IV. A través de la misma se realiza el examen de la cuenta pública con el objeto de que de haber discrepancias entre las cantidades erogadas y las contempladas en la partidas respectivas del presupuesto, o no hubiera exactitud o justificación en los gastos realizados, se determinen las responsabilidades con apego a la ley.<sup>328</sup>

Dos críticas hace el autor Ricardo Sepúlveda al precepto constitucional que se encarga de la materia, en el siguiente sentido:

- Su falta de independencia por tratarse de un órgano que normalmente está favorecido por el partido en el poder.<sup>329</sup>
- No ejerce un verdadero control jurisdiccional, sino meramente de carácter político.<sup>330</sup>

<sup>325</sup> Cfr. A. Rodríguez Bereijo, *Comunicación presentada a los II encuentros del tribunal de cuentas. Crónica 1981*. 1er. vol., Tribunal de Cuentas, pp. 58 y 59.

<sup>326</sup> Cfr. Trillo, Figueroa, "La función consultiva el Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria", en *El Tribunal de cuentas en España*, IIF, 1981.

<sup>327</sup> Cfr. Alberto Figueroa Ladaurogoitia y Juan Carlos da Silva Ochoa (coords.), *op. cit.*

<sup>328</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela; *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>329</sup> En este mismo sentido véase a Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 133.

<sup>330</sup> Cfr. María de la Luz Mijangos Borja, *El control del presupuesto en una democracia*, México, UNAM, 1992, p. 109.

De los anteriores pormenores Ricardo Sepúlveda propone la creación *de un órgano fiscalizador genuinamente autónomo*, incluso perteneciente al mismo Poder Legislativo, ya que el Congreso también ejerce un presupuesto, con la facultad para fincar responsabilidades, en caso de ser necesario. Mijangos Borja es de la opinión de crear un Tribunal de Cuentas que tiene la naturaleza de un tribunal, pero con dependencia del Congreso. (con lo cual coincido parcialmente, tal como lo expuse anteriormente).

Sin importar el nombre que se le quiera atribuir, Ricardo Sepúlveda es *de la opinión de que no existe un verdadero control sobre el Ejecutivo*, en tanto no se dé nacimiento a un órgano fiscalizador, que entre sus notas esenciales se encuentre su *independencia absoluta, facultades de revisión y vinculación jurisdiccional*.<sup>331</sup>

Manuel González Oropeza escribe que el 10 de noviembre de 1928 es creado el Tribunal de Cuentas para España, con la doble función de autoridad administrativa para la glosa de las cuentas públicas, así como autoridad jurisdiccional para determinar judicialmente cualquier falta al erario, con exclusión de cualquier otro fuero. La institución tiene raíces antiguas en España, siglo XIII, y en Francia, siglo XIV. La Constitución española de 1978 nombra en su artículo 136 al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, dependiendo de las Cortes Generales; su regulación está prevista en la Ley Orgánica del 12 de mayo de 1982. En el Parlamento inglés funciona el contralor y auditor general quien tiene a su cargo la oficina de auditoría nacional, con un equipamiento humano de más de 1,000 servidores. Este funcionario tiende más a regular la política económica de Inglaterra que a detenerse a revisar en detalle los pormenores de la cuenta pública, se trata pues, más de un órgano de planeación económica que de fiscalización<sup>332</sup> dado el régimen político parlamentario.

En la esfera local, específicamente, hablando del caso de Colima, su propia Constitución establece en el artículo 33 fracción XI que: es facultad de su Congreso aprobar y reprobar las cuentas de los caudales públicos que le presente el Ejecutivo dentro del término de 60 días, siguientes a la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año, y los ayuntamientos

<sup>331</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguíñiz, *op. cit.*, p. 107.

<sup>332</sup> Manuel González Oropeza, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op.cit.*, pp. 281 y 282.

en los términos de su propia Ley Orgánica. Además dispone que si se llegaran a reprobador dichas cuentas, se determinará la responsabilidad de conformidad a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero como es bien sabido, no se trata del único ordenamiento en el orden local que contempla esta facultad; ya que se trata de un mero lineamiento que debe ser desarrollado por una ley específica, a saber: la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Esta ley, en su artículo 60 preceptúa que el órgano de fiscalización del Congreso es la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que se encarga, en su calidad de órgano técnico auxiliar, de la fiscalización de la Hacienda Pública.

Este órgano tiene a su cargo, la fiscalización, control y evaluación de la hacienda pública, así como la revisión de las cuentas públicas del gobierno, el Estado y los ayuntamientos que lo conforman; además de la atribución de practicar auditorías a los organismos públicos descentralizados, entidades paraestatales o paramunicipales; y en general, a todos los organismos que reciban fondos o los administren; sin contar las facultades que sumadamente le otorgue la Constitución; las atribuciones que le otorgue la ley y su reglamento, y las disposiciones que dicte el Congreso y otros ordenamientos legales.

Para su funcionamiento y estructura, ha sido creada una ley específica, que encuentra su base legal en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, y esta es la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

### **Función de dirección política**

El autor italiano Andrea Manzella considera que la función de dirección política "es la de determinar los grandes objetivos de la política nacional y seleccionar los instrumentos para alcanzarlos".<sup>333</sup>

Para el autor español Fernando Santaolalla, la función de dirección política consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios e instrumentos para conseguirlos.<sup>334</sup>

<sup>333</sup>Andrea Manzella, *El parlamento*, op.cit., p. 261.

<sup>334</sup>Ha sido la doctrina italiana la encargada de diseñar esta función, desplegada en el seno del ordenamiento jurídico por distintos órganos, como un medio para superar las limitaciones de la tradicional división de poderes, de forma tripartita. Asimismo, se ha aplicado a las relaciones del

Es usual que se confundan las funciones de control parlamentario, con la función de dirección política.

La función de dirección política del parlamento se caracteriza porque tiende a condicionar la dirección del gobierno hasta el punto de crearle verdaderas obligaciones. Por lo expuesto, se trata de funciones de dirección política aquellas mociones, resoluciones parlamentarias, etcétera, que plantean al gobierno acciones a realizar u objetivos a cubrir. Actos de este género son todos aquellos con los que el parlamento se identifica con un programa político global. En otros sistemas de gobierno (parlamentario), se reputan actos de dirección política los que implican el otorgamiento o retirada del apoyo parlamentario al equipo gubernamental<sup>335</sup> en su conjunto o a uno de ellos.<sup>336</sup> El autor italiano Chimenti considera qué importante es, en la definición de la orientación política, la delimitación de los objetivos y medios para la designación de los hombres que han de intentar alcanzar dichos objetivos.<sup>337</sup>

García Morillo establece notas diferenciales entre la función de control y la de dirección política, las cuales son las siguientes:

- El contenido material de la función de control es distinto al de dirección política ya que mientras el contenido de esta última apunta siempre a una delimitación por parte del parlamento de objetivos globales

---

parlamento con otros órganos del Estado, principalmente, el gobierno, para dotar de pleno sentido algunos actos parlamentarios, insuficientemente explicados si se les adscribe a las funciones legislativa, presupuestaria o de control de las asambleas legislativas. Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 245. Susana Thalía Pedroza de la Llave considera que la doctrina italiana es la que fundamentalmente se ha dedicado al estudio de la función que nos ocupa, señalando que ésta se refiere a la delimitación de objetivos globales a alcanzar o de actuaciones específicas a desarrollar; esto significa, que se preocupan por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines e imponiéndole obligaciones a cumplir. *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, op. cit., p. 86.

<sup>335</sup> Andrea Manzella opina que esta forma negativa de ejercitar las funciones de dirección (en el ordenamiento italiano no se reconoce la desconfianza constructiva propia de los alemanes; ya que el Bundestag no puede hacer caer a un gobierno si no propone a otro) existe más bien como una posibilidad que como una práctica recurrente. Cfr. Andrea Manzella, *El parlamento*, op. cit., p. 279.

<sup>336</sup> Silvano Tosi en su libro *Derecho parlamentario*, op. cit., pp. 312 y 313, prevé dos distintas posturas en relación con la moción de desconfianza individual. La primera de ellas no acepta esta posibilidad, por tratarse de una relación entre la cámara y el gobierno en su conjunto, basándose para esta afirmación en lo dispuesto en el artículo 94 constitucional. La otra corriente sostiene lo contrario, y considera que el artículo 95 del mismo magno ordenamiento prevé la responsabilidad de todos los componentes del gobierno considerados en lo individual y en grupo.

<sup>337</sup> Autor citado por Joaquín García Morillo, "Estudios de derecho parlamentario", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, España, marzo de 1986, p. 65.

a lograr o de actuaciones específicas a desarrollar, la función de control no es sino la verificación de lo que ya se actuó y de la conformidad de los parámetros existentes en la cámara.

- La función de dirección política se proyecta sobre un ámbito material en el que existe un dominio conjunto del Poder Legislativo y del Ejecutivo; mientras que el objeto material de la función de control, por el contrario, debe forzosamente ser de dominio reservado al Ejecutivo, puesto que resulta ilógico pensar sobre un control en una actividad que entre siquiera parcialmente en su campo competencial, toda vez que la ajenidad de la actividad controlada es un elemento imprescindible del control.
- Entre la función de control y la de dirección política existen grandes diferencias en orden al grado y de vinculación que para el gobierno implican los actos de ambas funciones. En efecto, para el Ejecutivo, los actos de función de control no implican otra obligación que la de responder a las demandas del sujeto controlante, no existiendo, por otro lado, sanciones relevantes para el caso de incumplimiento o retraso en el mismo. Por el contrario, los actos de dirección política implican siempre un vínculo para la acción; aparejan la definición de fines y obligaciones que el Ejecutivo debe cumplir.
- Las funciones de control y de dirección política tienen lugar en momentos secuenciales sucesivos. Primeramente el parlamento define una dirección política determinada y con posterioridad controla la realización que de dicha política lleva a cabo el Ejecutivo, confrontando la actuación de éste con la orientación que en su momento estableció la cámara.
- Las funciones enumeradas se revelan sobre todo cuando el congresista titular o los congresistas titulares integrantes del órgano legislativo debaten en parlamento, por medio de sus grupos parlamentarios; es la faceta parlamentaria la constante de la actuación del legislador, pues por medio del debate parlamentario se da el seguimiento y control de las políticas públicas, de las políticas de Estado, la eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público para instrumentar estas políticas públicas y de Estado y concomitantemente la evaluación de la honestidad, imparcialidad, legalidad, eficacia y eficiencia de los responsables de ejecutar estas políticas públicas y de Estado establecidas en progra-

mas de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes estatales y municipales de desarrollo.

En este espacio parlamentario se aquilata la rentabilidad social de una administración pública y de un gobierno emanado de determinado partido o partidos, entendiendo por rentabilidad social la cantidad, calidad y variedad de servicios públicos que recibe el pueblo como una contraprestación a sus contribuciones pecuniarias o como ciudadano. Estas últimas muchas veces son intangibles y se reflejan en la ecología, el medio ambiente, bajos índices de delincuencia y participación democrática en las urnas.

Finalmente, diremos que la facultad de control sirve precisamente para verificar si se sigue la dirección política adoptada por la cámara y el grado de idoneidad de la misma, permitiendo adoptar las decisiones pertinentes respecto del mandamiento de la dirección o de los hombres encargados de llevarla a cabo.<sup>338</sup>

En relación con Estado federal mexicano y lo relativo al control político —señala Manuel González Oropeza— que éste

apunta hacia el Control de la administración o del gobierno en sentido estricto, el concepto de Control Político se ha aplicado en México para describir el Control que se ejerce sobre las Asambleas legislativas por integrantes de las mismas, por integrantes del gobierno o la administración pública e incluso, por sectores sociales como partidos políticos y grupos de presión sobre los Congresos.

Cabe agregar al comentario de González Oropeza, que es revelador de una realidad política donde imperaba una sociedad cerrada y un partido de Estado; es decir, contrasta esta definición con las que le anteceden y con las establecidas en la Constitución hasta esa fecha, ya que eran funciones de control político meramente nominativas y la realidad es la fuente de la definición o comentario de González Oropeza.

Lo anteriormente escrito por Manuel González Oropeza data del año de 1998. Lo cual es indicativo del tipo de régimen político que vivíamos los mexicanos y a la par González Oropeza pone de relieve, sin mencionarlo, la modernidad del pensamiento de Emilio Rabasa; baste revisar los perío-

<sup>338</sup> *Ibidem*, pp. 67 y 68.

dicos en éste infante siglo XXI o escuchar la radio y ver y escuchar la televisión y específicamente el canal del Congreso de la Unión para verificar la contrastante realidad política que vive cotidianamente México. Un México en transición y a la deriva, pues mientras no haya las reglas constitucionales y una renovación del derecho parlamentario no podremos hablar de una transición hacia un determinado tipo de sistema y régimen político.

### Facultad jurisdiccional

La función jurisdiccional para algunos autores es una institución que en el pasado tenía una gran trascendencia de la cual carecemos en nuestros días.

Una actividad ampliamente difundida en el pasado, en tiempos de las cámaras decimonónicas, es la comprobación y resolución sobre si los miembros elegidos cumplen con los requisitos exigidos por la legislación electoral y si las elecciones se han desarrollado sin desviación o infracción alguna. Ésta resulta ser una verdadera actividad juzgadora. Es por ello, por lo que esta competencia se ha delegado a los tribunales, reconociéndose las ventajas que esto representa, favoreciéndose la emisión de resoluciones objetivas e imparciales, que se alejen de la influencia y de la presión partidista propia de la vida parlamentaria.

Otra atribución de índole jurisdiccional es la relativa al examen de las incompatibilidades que pueden afectar a cada uno de sus miembros y las prerrogativas de los mismos sin que en ésta se presenten las mismas vicisitudes de la facultad anterior. Pero, en lo concerniente a esta función, lo más importante es lo referente al enjuiciamiento de los delitos cometidos por los propios miembros de las cámaras o del gobierno (ilícitos atípicos o políticos).

Esta función encuentra su antecedente más remoto en los parlamentos bajomedievales que prestaban sus servicios a los reyes en su tarea de impartir justicia. Otro residuo de esta actividad se puede encontrar en la Cámara de los Lores, en cuanto actúa como instancia de apelación a través de sus *Lords of appeal in ordinary*.

Pero también en las Siete Partidas que Barragán Barragán trata en su obra *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas*, y menciona el amparo alzada o garantía; amparo directo al rey o amparo merced; amparo a favor de los menores o amparo



restitución; amparo contra las sentencias dadas violando la ley o fuero y los reales amparos. Todos estos instrumentos se discutieron y fueron la esencia de la jurisdicción y competencia de jueces y tribunales en la Constitución de Cádiz de 1810-1813; así como también de la responsabilidad directa de todos aquellos funcionarios públicos que violaran las leyes, sancionándolos administrativa, civil o penalmente según fuera el caso, perdiendo el cargo o la libertad y reparando el daño.

Respecto a los delitos atípicos o políticos, la exigencia de la responsabilidad por la comisión de determinados delitos por parte de los parlamentarios o los miembros del gobierno, ha sido también una atribución que ha caracterizado a los parlamentos. El mecanismo de *empeachment*, mediante el cual la cámara baja (diputados) realiza una acusación que, posteriormente, es juzgada por la cámara alta (Cámara de Senadores), procede del parlamento británico, que durante décadas se utilizó como un mecanismo para la exigencia de responsabilidad política. Sobre el modelo británico se construyó el modelo norteamericano y el que fue implantado en distintas constituciones españolas.<sup>339</sup>

Entre las autoridades facultadas para conocer sobre los supuestos de responsabilidad hacia el año de 1824 en nuestro país, cabe mencionar, en primer lugar, a la jurisdicción federal, la cual nace casi para proteger la constitucionalidad; en segundo lugar, la justicia local ordinaria, y en tercer lugar, el Congreso General, y los congresos locales; y por último, el Ejecutivo, así como algún cuerpo consultivo, como lo era el Consejo de Estado.

El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 es señalado como el antecedente inmediato del juicio de amparo. La materia del juicio de responsabilidad era universal e ilimitada a través de éste se hacía responsable al funcionario público y se procedía a castigarlo por no haber cumplido con sus obligaciones jurídico-constitucionales. Así pues, aparece la residencia o juicio de responsabilidad como el instrumento por excelencia para proteger la constitucionalidad como la garantía máxima de la sociedad.

A través de este mecanismo se protegen las violaciones directas a la Constitución General de la República, Acta Constitutiva y constituciones locales, así como las violaciones a las leyes y demás disposiciones de carácter general que provengan de cualquier empleado público.

<sup>339</sup> Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pp. 248 y 249.

Por lo expuesto, se protegen de una u otra forma los siguientes derechos que conllevan a la responsabilidad personal del servidor público, perteneciente a cualquiera de los tres poderes: libertad de imprenta; libertad individual, en su más amplio alcance; derecho de propiedad, derechos electorales, derecho de ilustración; igualdad de derechos civiles; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de la correspondencia; libertad de circulación. Sobre estos derechos, comenta José Barragán que se trataba de todas las prerrogativas reconocidas en aquel momento histórico, en que tenía su génesis el Estado mexicano. Es más, el artículo 30 del Acta Constitutiva disponía: "La nación está obligada a proteger por Leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano."

Los efectos de la resolución en que se declaraba la responsabilidad del servidor público eran la suspensión o inhabilitación del cargo.<sup>340</sup>

El constitucionalismo más actualizado –desde la óptica de Berlín Valenzuela– ha evitado que el parlamento ostente facultades jurisdiccionales de actos de gobierno con relieve penal, transfiriéndose éstas a genuinos órganos jurisdiccionales. Afirma que no obstante esta realidad, el parlamento aún conserva la facultad acusadora por la comisión de ciertos delitos.<sup>341</sup>

Debe tomarse en consideración lo apuntado por Fernando Santaolalla, en el sentido de que la función jurisdiccional de mayor relevancia en la actualidad es la que tiene que ver con los delitos cometidos por los parlamentarios o los miembros del gobierno, propiamente dicho.

Ahora, bien, si la afirmación de Berlín Valenzuela la tuviéramos que tomar como cierta, esto significaría que nuestro constitucionalismo no es moderno, toda vez que en la Constitución y leyes que se desprenden de sus preceptos regulan el juicio político.

El juicio político es procedente por actos u omisiones de los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.<sup>342</sup>

Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma

<sup>340</sup> Cfr. José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes, 1824*, México, Universidad de Guadalajara, 1994, pp. 340 y ss.

<sup>341</sup> Cfr. VVAA., *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Edit. Porrúa, 1987, p. 83.

<sup>342</sup> Cfr. Cecilia Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, op. cit., p. 49.

de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución y las leyes federales que cause perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del D.F. y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del D.F., de conformidad con el artículo 70. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Siguiendo con los delitos atípicos o políticos, en cuanto a los funcionarios de los estados, el artículo 50. de la ley antes citada dispone que los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia podrán ser sujetos de juicio político en caso de violaciones graves al pacto federal, a las leyes federales que de la misma emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Es competencia del Congreso de la Unión la valoración de la existencia y gravedad de los actos u omisiones de que se trate. Pero cuando éstos tengan el carácter de delictuosos se formulará la declaración de procedencia, y se estará a lo que disponga la legislación punitiva.

Ahora bien, respecto de la persona que se encuentra legitimada para hacer la acusación respectiva, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular mediante escrito la denuncia que se merece en contra de actos u omisiones imputables a un servidor público, misma que deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados.

Como toda denuncia, deberá estar basada en elementos probatorios suficientes para demostrar la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no estuviera en posibilidad de aportar las referidas pruebas, por encontrarse en manos de la autoridad, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

El juicio político sólo se podrá llevar a cabo durante el tiempo en que el servidor público ejerza funciones, y hasta dentro de un año después de la conclusión de las mismas.

Para finalizar, el artículo 9o. dispone que el término para aplicar las sanciones no podrá exceder de un año contado a partir de que hubiera tenido inicio el procedimiento respectivo.

Al igual que como se lleva el procedimiento formulado ante la Cámara de los Lores (*empeachment*); en el marco jurídico mexicano la Cámara de Diputados se encargará de actuar como órgano instructor y de acusación, mientras que la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia para efectos de dictar la misma.

La Cámara de Diputados sustanciará dicho procedimiento mediante las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación procederán a la designación de cinco miembros de cada una de ellas, junto con un secretario por cada comisión, mismos que integrarán la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos que tendrá competencia exclusiva sobre la materia, tal como lo dispone el artículo 10 de la LFRSP.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante su local dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndolo sabedor sobre la garantía de su defensa y que a su elección, podrá comparecer o informar por escrito, dentro de los siguientes siete días naturales después de la notificación (art. 13 LFRSP).

Por lo que hace a la participación de la Subcomisión de Examen Previo, dentro de un plazo no mayor a 30 días hábiles procederá a determinar si el denunciado es uno de los contemplados por la ley, así como el factor consistente en contar con una denuncia con elementos de prueba suficientes que indiquen que la conducta desplegada corresponde a las enumeradas en la propia ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y entonces, si amerita la incoación del procedimiento; de lo contrario se deberá desechar de plano la denuncia formulada. Sólo bajo la hipótesis de que se llegaran a presentar pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo estará en aptitud de analizar de nueva cuenta la denuncia que ya se hubiere desechado, dada la insuficiencia de las pruebas aportadas con antelación.

La resolución que dicte esta subcomisión declarando procedente la denuncia formulada, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de

Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia con el objeto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la cámara.

Posterior a este acto la sección instructora deberá realizar todas las indagaciones necesarias para la comprobación de la conducta; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

La sección instructora con la finalidad de recabar las pruebas que la conduzcan al esclarecimiento de los hechos y actos abrirá un periodo probatorio común a ambas partes por un término de 30 días; aunque siempre con la posibilidad de ampliarlo si lo estimara necesario. Posterior a esto, se pondrán a la vista de las partes, los autos por un plazo de tres días naturales, a efecto de tomar los datos que requieran para la formulación de sus alegatos, mismos que deberán ser presentados mediante escrito en un término de seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo otorgado al servidor público y sus defensores.<sup>343</sup>

El pleno de la Cámara de Diputados erigiéndose en jurado de acusación puede optar por dos caminos a seguir, el primero de ellos sería el hecho de que no encontrara motivos fundados para proceder en contra del servidor público acusado, quien por virtud de ello, continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una representación de tres diputados para que sostengan la acusación ante esta instancia. Cabe agregar que la declaración de procedencia de causa por parte del jurado de acusación es vinculante para el Senado y demás autoridades, por lo tanto la Cámara de Senadores al erigirse en jurado de sentencia exclusivamente estará para determinar la pena según el funcionario y la gravedad del delito atípico de que se trate.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la sección de enjuiciamiento, la que se encargará de emplazar a la comisión destinada por la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor, para efecto de presentar en un término de cinco días sus alegatos.

Transcurrido dicho plazo, la sección de enjuiciamiento procederá a formular sus conclusiones, y en su caso proponer la sanción que corresponda al servidor público por los hechos de que se le acusa.

<sup>343</sup> *Ibidem*, pp. 52 a 55.

Emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores. Recibidas que fuesen, su presidente hará el anuncio que debe erigirse en jurado de sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la fecha de entrega de las conclusiones. Posterior a este hecho y previos los trámites de ley se procederá a hacer la declaratoria que corresponda.

Por lo que hace a los gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados pertenecientes a los tribunales superiores de justicia, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia dentro de los tres días siguientes a la recepción de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se sirva dictar tendrá efectos meramente declarativos<sup>344</sup> y la misma será comunicada a la legislatura estatal correspondiente, para que en ejercicio de sus facultades proceda como corresponda (art. 24, LFRSP).<sup>345</sup>

Respecto al juicio político y la declaración de procedencia, es importante recordar lo escrito por Arteaga Nava en relación con la esencia del mismo y las consecuencias en la clase política. Arteaga Nava sostiene que el juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de gran jurado, es un acto eminentemente político, ya que no busca la justicia, no es imparcial, ni está exento de prejuicios. No busca la verdad, dado que no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Se trata, pues, de un instrumento de poder. Responde a una moral: la del dominio. En algunos casos, cuando es posible que se pierda el coto de poder, prefieren sacrificar a uno de los miembros de la clase política, a fin de salvar al resto de sus miembros. Un órgano se automutila con el fin de sobrevivir. Eso es todo. Por lo que el imperio del derecho, el principio de igualdad ante la ley, la invidencia de la justicia, el mundo del deber ser, quedan como meras utopías, figuras retóricas, vanas ilusiones.

En condiciones normales, una clase gobernante no sacrifica a uno de los miembros prominentes; se niega a hacerlo aun en los casos en que hay motivos fundados. Permitirlo o hacerlo es contrario al principio de solidaridad. En condiciones normales, cuando alguien falla, simplemente debe ser preterido, temporal o definitivamente; está de por medio su anuencia, tácita o expresa. Formal y temporalmente se pierde la posibilidad de inter-

<sup>344</sup> Cárdenas Gracia considera acertado el procedimiento para las responsabilidades políticas y penales de las autoridades locales, por tratarse de una resolución federal de carácter meramente declarativo a efecto de que la legislatura local proceda conforme a su régimen interior. Cfr. Jaime E. Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, op. cit., p. 211.

<sup>345</sup> Cfr. Cecilia Mora Donatto, *Principales procedimientos parlamentarios*, op. cit., pp. 58 a 60.

venir en el ejercicio del poder; hay contraprestaciones, por lo general son de índole económica.

Un sacrificio público y abierto es anormal. Es contrario a la ética del poder. La función de juzgar, que sólo por excepción debe recaer en el órgano legislativo ordinario, debe ser ejercida con mesura y tacto político. Señala que es peligroso defraudar las esperanzas populares. Se impone el sacrificio cuando existe una opinión pública informada y se muestra inconforme con la actuación de un prominente miembro de la clase gobernante.<sup>346</sup>

Como ejemplo reciente está el controvertido desafuero de López Obrador "Jefe de Gobierno de la Ciudad de México", por medio de la declaración de procedencia, por supuesto desacato al Poder Judicial.

La declaración de procedencia. Definición. La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, por hipótesis penal, de procedimiento, competencia de la Cámara de Diputados que tiene por objeto, previa denuncia o querrela de un particular o requerimiento del Ministerio Público, poner a un servidor público ante el Poder Judicial, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que precisa la declaración de procedencia del desafuero.

Sinopsis. La denuncia, querrela o requerimiento para demandar o requerir la Declaración de Procedencia se entrega ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, posteriormente se ratifica, la Secretaría General la turna a la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados, la cual la turna a una subcomisión y ésta a su vez se integra como Sección Instructora, quien previamente escuchado a las partes e indagando por su cuenta si le es necesario, elabora el dictamen respectivo en un sentido o en otro (60 días respetando las garantías constitucionales), lo turna a la Comisión Jurisdiccional, la cual la remite a la Sección Instructora y ésta lo turna al presidente de la Cámara el cual, previa convocatoria y orden del día, somete al Pleno de la Cámara de Diputados que se integra en "Jurado de Procedencia", la cual, posterior al debate en pro y en contra, por mayoría absoluta aprueba, desaprueba, rechaza o regresa a la Comisión el dictamen que le fue sometido. La Declaración de Procedencia de desafuero tiene como efectos la remoción suspensiva del funcionario (no la destitución o cese del encargo) y la designación de un sustituto; sometiéndolo a disposición de la autoridad judicial correspondiente, limitada a juzgar y

<sup>346</sup> Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, pp. 956 a 958.

sentenciar sólo por el o los hipotéticos delitos causa del desafuero, presuntamente cometidos por el servidor público local o federal.

José Barragán acusa que el desuso actual de este sistema, tanto por lo que mira a la intervención del Congreso, como por lo que respecta al Ejecutivo, y a las funciones propias reservadas a la justicia federal, sobre todo, prueba que nos hemos apartado mucho del ideal democrático fijado por nuestros primeros constituyentes; prueba el enorme predominio que uno de los poderes ha tenido sobre los otros y sobre la administración de los estados; y prueba el gran distanciamiento que ha tenido lugar entre el pueblo y el gobierno; ya que los reclamos del primero en aras de que se imparta una ejemplar justicia no es oída por ninguno de los tres poderes,<sup>347</sup> lo que refleja la construcción de un sistema jurídico donde impera la impunidad.

La responsabilidad del Presidente mexicano. En caso de tratarse del titular del Poder Ejecutivo federal se tienen que seguir los siguientes pasos:

- denuncia ante la oficialía de Partes de la Cámara de Diputados;
- ratificación de la denuncia;
- los secretarios dan cuenta al pleno;
- el pleno acuerda remitir la denuncia a las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Gobernación;
- las comisiones dictaminan respecto a la procedencia o no de la denuncia; pero esto lo deben presentar al pleno quien decide si procede o no.
- si el pleno decide que es procedente solicita la integración y se integra la sección instructora;
- si la sección instructora considera la procedencia o no, tal dictamen lo somete al pleno. Y si el pleno considera que el dictamen es procedente solicita a la cámara erigirse en jurado de acusación;
- la declaración de procedencia de causa por parte del jurado de acusación se turna a la Cámara de Senadores integrando la sección de enjuiciamiento y demás autoridades; repetimos, tal declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados actuando como órgano denominado jurado de acusación es vinculante para el Senado quien

<sup>347</sup> José Barragán Barragán, *op. cit.*, P. 357.

determinará o se pronunciará sobre la pena a aplicar por las instancias competentes, previa actuación de la sección de enjuiciamiento.

Además coincidimos con Barragán Barragán y la interpretación republicana que lleva a cabo respecto al artículo 108 del Título IV de la Constitución, en lo referente a que "el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común"; es decir, en ese lapso únicamente por los delitos atípicos y típicos enunciados constitucionalmente se le puede acusar, juzgar y sentenciar; pero inmediatamente que deje el cargo se le puede acusar, juzgar y sentenciar si se le imputa o encuentra responsable por actos u omisiones en que incurra en el desempeño de su respectiva función; interviniendo las cámaras del Congreso de la Unión. Ya que, como sostiene Barragán Barragán respecto a la punibilidad o impunidad política del Presidente citando los debates que al respecto se han dado en nuestras constituciones, por ejemplo:

- En la Constitución de 1824 Carlos Bustamente dijo: "...y concluyó pidiendo que el presidente de la confederación mexicana, concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo Juicio de Residencia".
- En la Constitución de 1857, Ponciano Arriaga dijo: "Cree que en las Repúblicas ningún funcionario debe quedar inmune y que, por lo tanto, la responsabilidad debe hacerse extensiva al Presidente y a los Ministros... Pero en las Repúblicas, ni como ficción es admisible la inviolabilidad del Jefe de Estado".
- En la Constitución de 1917, Lizardi decía, y así quedó establecido: "...en segundo lugar, no se castigará de momento al Presidente de la República; pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo".

Todo lo anterior y con abundantes y claros argumentos histórico-jurídicos y ejemplos actuales lo sostiene Barragán Barragán en su obra *El Presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que está sujeto*.<sup>348</sup>

<sup>348</sup> José Barragán Barragán, *El Presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que está sujeto*, México, Universidad de Guadalajara, 2001.

Por lo que hace al marco constitucional y legal del estado de Colima tenemos que en su artículo 121 dispone que siempre que se trate de un delito cometido por los diputados, el gobernador, los magistrados del Poder Judicial, del Tribunal Electoral, y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los secretarios de la administración pública del estado, el procurador general de Justicia, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, así como los consejeros electorales del Instituto Electoral, el Congreso del estado erigido en gran jurado, declarará la mayoría absoluta de votos si ha lugar a proceder en contra del inculpado.

Si ha lugar a proceder en su contra, el servidor estatal quedará separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Por su parte el artículo siguiente señala que de los delitos cometidos por los funcionarios antes enunciados, conocerán el Congreso como jurado de acusación,<sup>349</sup> y el Supremo Tribunal de Justicia como jurado de sentencia.<sup>350</sup>

Jaime F. Cárdenas Gracia hace una reflexión sobre el particular, bajo los siguientes términos. El juicio político y en general la responsabilidad de los servidores públicos a nivel estatal son un mecanismo adecuado de intervención dentro de sus límites constitucionales. A pesar de que este mecanismo se considera idóneo, el autor encuentra ciertas deficiencias:

- No se incluyen como sujetos de responsabilidad a los presidentes ni autoridades municipales, aunque mediante interpretación se les podría asimilar.
- Huelga decir que las autoridades locales son responsables por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, agregándose que también lo son por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Esto último, señala el autor, debe ser derogado en los artículos 108 y 110 constitucionales porque requieren de una mejor técnica jurídica.

<sup>349</sup> Asimismo, encuentra su fundamento legal en el artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de acuerdo con el procedimiento contemplado en la ley estatal de responsabilidades de los servidores públicos.

<sup>350</sup> Este mecanismo encuentra su fundamento en la Constitución de 1857 en la que se abandonó la idea del Ejecutivo intocable, y por vez primera se estableció de forma, aunque fuese limitada, la responsabilidad de éste. En un principio el órgano acusador era el Congreso y erigiéndose en jurado estaba la Suprema Corte de Justicia. Al establecerse nuevamente el Senado, a éste correspondió dicha función juzgadora.

- En el último de los artículos enunciados no se señala con claridad qué se debe entender por la expresión “violaciones graves” que las autoridades locales pueden cometer respecto a la Constitución y a las leyes federales, y sin seguridad jurídica, para las autoridades locales pudiera haber abusos por parte de los órganos federales competentes.

Señala Cárdenas Gracia, que uno de los supuestos por los que se pudiera hacer caer en responsabilidad a las autoridades locales, aunque sin sentido, sería la negativa por parte de los gobernadores a publicar las leyes de la Federación (art. 120 constitucional). Otras causales de responsabilidad política se encuentran en los intentos por parte de las autoridades locales a rescindir el pacto federal y por violaciones a las garantías individuales y sociales contempladas en la Constitución Política.<sup>351</sup>

## ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN ÓRGANOS DE TRABAJO

### Pleno

El vocablo deriva del latín *plenus*; adjetivo que se refiere a completo, lleno. Reunión o junta de corporación. Con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o asamblea general de una institución.

Pasando al campo del derecho político parlamentario, recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten los miembros integrantes de un órgano parlamentario en el número previsto por los reglamentos para la integración del quórum, con la finalidad de que pueda sesionar. Se le considera como el órgano de decisión de las cámaras por excelencia y se encuentra teñido del tinte democrático, dada la forma de elección de sus miembros. Generalmente los trabajos del pleno son dirigidos por el Presidente y demás funcionarios de la mesa directiva de las cámaras, de conformidad con sus estatutos o reglamentos. Al pleno de una asamblea corresponde la deliberación sobre los asuntos de mayor importancia y quienes lo conforman tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictá-

<sup>351</sup> Cfr. Jaime E. Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, op. cit., pp. 210 y 211.

menes y propuestas que le son sometidos por las comisiones o comité para su consideración.

En México, por lo que al Poder Legislativo concierne, el órgano de mayor jerarquía en las cámaras es el pleno.<sup>352</sup>

José Antonio Alonso de Antonio coincide a grandes rasgos con la definición antes citada. Este autor advierte que el alcance e importancia del pleno ha evolucionado con el transcurso del tiempo. Apunta que el sentido individualista del liberalismo decimonónico, aunado al papel nuclear que tenían los parlamentarios como unidad de decisión, así como la débil estructura de los partidos políticos hacia del pleno de las asambleas el órgano más importante. Señala que en la actualidad se vive otra realidad, que hace que la tramitación así como la resolución final se haga por otros órganos; lo cual —dice el autor— no le resta importancia a la figura que se comenta.

El autor hace una diferenciación entre lo que se debe entender por el pleno y por la cámara. Éste concibe a la cámara como un concepto intelectual y permanente porque las cámaras existen siempre aunque en un momento determinado no tengan una materialización constatable.

Coincidiendo con Molina Piñeiro, este autor considera que el pleno de las cámaras está integrado por todos los miembros de ellas que tienen el deber de asistir a sus sesiones.<sup>353</sup>

### Las comisiones como órganos del Congreso de los Diputados

El término proviene del latín *commissionis*, entendido como el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad.

Específicamente en el campo del derecho político parlamentario, los plenos de los actuales con independencia de su estructura o Congreso, se dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos de carácter externo e interno, formados tanto por los propios legisladores de una cámara o de ambas, como con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil.

La compleja y especializada actividad desplegada por las asambleas nacionales modernas, han dado lugar a una división del trabajo parla-

<sup>352</sup> Definición de pleno dada por Luis J. Molina Piñeiro, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 733.

<sup>353</sup> Cfr. José Antonio Alonso de Antonio, *Derecho parlamentario*, op. cit., pp. 121 y 122.

mentario, con el objeto de dar celeridad y eficacia a las decisiones que se tomen.

Las palabras comisión o comité se utilizan en forma indistinta. La comisión es la integración de un cuerpo reducido perteneciente a las cámaras, quien por encargo de la misma, estudia con amplitud y de forma detallada los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.<sup>354</sup>

Para Fernando Santaolalla, "las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados y Senadores, a fin de conocer a profundidad las distintas Leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos".<sup>355</sup>

Comenta que a lo largo del parlamentarismo decimonónico esta función instructora se ha desempeñado por las llamadas secciones o agrupaciones de parlamentarios hechas azarosamente. Estas subdivisiones orgánicas conocían, todas ellas, de la generalidad de los proyectos legislativos, asegurándose de este modo la participación de los distintos parlamentarios en el estudio y discusión pormenorizada de las leyes.

La lentitud y simplicidad del sistema aludido no era compatible con las necesidades del Estado legislativo y jurisdiccional contemporáneo, en el que las leyes multiplican su número y complejidad. Ante la imposibilidad de que todos los parlamentarios tuvieran conocimiento de todos los proyectos legislativos, se tendió a limitar a cada uno de ellos a la materia que mayormente conocía por razón de su profesión, oficio o cualquier otro título. Por las razones expuestas, el sistema de secciones fue cayendo en desuso, siendo sustituido por el de comisiones (temporales y permanentes).<sup>356</sup>

Como bien apunta, hace unos escasos lustros, se consideraba que la *ratio* de las comisiones estribaba en la necesidad de que las decisiones tomadas por los plenos legislativos pasaran por una etapa de maduración. Con esto se buscaba un mínimo de reflexión que asegurara la idoneidad

<sup>354</sup> Definición de pleno dada por Miguel Ángel Camposeco Cadena. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., pp. 170 y 171.

<sup>355</sup> Fernando Santaolalla, op. cit., p. 174.

<sup>356</sup> Manuel Fraga Iribarne comenta en *El Reglamento de las Cortes españolas*, España, SIPS, 1959, p. 89, que "puede decirse que, de un modo o de otro, el volumen de trabajo que hoy pesa sobre los cuerpos deliberantes hace imposible que éstos puedan funcionar sin este método de división del trabajo". Diversos autores suelen coincidir que fue en Inglaterra en el año de 1340 cuando por

de las futuras decisiones de las cámaras. Al mismo tiempo, constituían una fase que por sus especiales características permitía llegar a negociaciones y acuerdos entre las distintas fuerzas parlamentarias.<sup>357</sup>

Las comisiones ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas, sino que ahora tienen el poder de decisión en determinadas materias de su competencia.

El sistema proporcional en la distribución de los puestos entre los distintos grupos parlamentarios que caracteriza a España –característica que coincide con nuestra realidad política– ha sido un valioso coadyuvante en la evolución del sistema de comisiones, en virtud de que en éstas se refleja fielmente la composición y perfil político de los plenos de las cámaras, permitiendo así que el papel correspondiente a estos últimos pueda ser también desempeñado por las primeras.<sup>358</sup>

Desde la perspectiva de Mauricio Rosell, las comisiones son la esencia del trabajo legislativo y representan la forma que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto presentadas por cualquiera de los sujetos facultados para ello, promoviéndose así la distribución de los trabajos y la especialización de los legisladores en determinadas materias del quehacer nacional. Asimismo, a ellos les competen el desarrollo del trabajo legislativo y de fiscalización del Ejecutivo en las materias específicas de su competencia, constituyéndose como un órgano intermedio entre los legisladores considerados individualmente y el pleno que facilita la discusión de los temas y el acercamiento de las distintas posturas adoptadas por los partidos políticos con representación en el Congreso.

La Ley Orgánica del Congreso General define a las comisiones como órganos constituidos por el pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. Este autor distingue varios tipos de comisiones, a saber: ordinarias, de investigación, jurisdiccionales, de conferencia y las especiales.<sup>359</sup>

---

primera vez se hacía alusión, en el cuerpo de un documento, a una comisión parlamentaria. Cfr. Cecilia Judith Mora Donatto, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, op. cit., p. 53.

<sup>357</sup> Cfr. Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 175.

<sup>358</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 176.

<sup>359</sup> Cfr. Mauricio Rosell, *Congreso y gobernabilidad en México; una experiencia desde la perspectiva internacional*, op. cit. p. 223.

Entre las diferencias que se pueden señalar respecto a las comisiones de la Cámara de Diputados con la de Senadores la forma de su integración, el número máximo de miembros para las primeras será de 30 integrantes, sin que diputado alguno pueda pertenecer a más de dos de ellas; mientras que las comisiones de la Cámara de Senadores se integran hasta por 15 miembros, quienes no pueden pertenecer a más de cuatro de ellas, contando con un presidente y dos secretarios.<sup>360</sup>

En materia local, específicamente hablando del caso del Poder Legislativo del Estado de Colima se prevé la existencia y funcionamiento de la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios, cuya integración está prevista en el artículo 47 de la Ley Orgánica; en cuanto a su funcionamiento se encuentra previsto en los artículos 48 y 49, y sus facultades actuando de forma integrada están ubicadas en el artículo 50, dispuestas en sus nueve fracciones.

La misma Ley Orgánica nos brinda una clasificación de las comisiones, las cuales podrán ser permanentes y especiales. Entre las primeras –reza el artículo 56– se encuentran: la de Gobernación y Poderes; Desarrollo Rural y Fomento Pesquero; Educación, Cultura y Deporte; Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales; Hacienda y Presupuesto; Justicia; Peticiones; Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social; Planeación, Turismo y Fomento Económico; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Protección y Mejoramiento Ambiental; Responsabilidades; Derechos Humanos; Salud y Asistencia Social; Equidad y Género; Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad; Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana; Editorial; y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una nota distintiva entre la formación de las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso General y la del estado de Colima es que en esta última los diputados podrán formar parte en hasta cuatro comisiones. El artículo 58 de la Ley Orgánica prevé como regla general para su integración tres diputados, excepto en el caso de la comisión de responsabilidades que estará integrada por cinco, al igual que la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, por lo que hace a las comisiones especiales, éstas tendrán la competencia que la ley les confiera, en el acto de su designación, mismas

<sup>360</sup> *Ibidem*, pp. 224 y 226.

que serán conformadas por el número de elementos que el pleno determine y fungirán por el tiempo necesario para el despacho de los asuntos que les dieron nacimiento (art. 59 LOPLC).

Las comisiones como órganos del Congreso de los Diputados del estado de Colima están obligadas a presentar programas y un plan de trabajo legislativo y parlamentario en el caso de la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios con el fin de programar el trabajo legislativo y los debates parlamentarios buscando hacer más productiva la labor legislativa y parlamentaria y a la par, la ciudadanía cuente con transparencia de un instrumento para evaluar la rentabilidad política legislativa y parlamentaria de los congresistas en lo individual y del Congreso en lo general.

Asimismo, las demás comisiones permanentes tienen la obligación de elaborar un programa de trabajo legislativo y parlamentario y a la par tienen el derecho de recibir una partida presupuestal para llevar a cabo el programa de trabajo legislativo y parlamentario. Tal plan de trabajo y programas de las comisiones buscan los objetivos antes aludidos.

Debo resaltar la importancia del estudio del derecho político parlamentario internacional comparado y del derecho político parlamentario local comparado, pues las reformas que llevaron a una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo en el estado de Colima, y en el caso específico las que promoví como legislador, como son el plan y los programas, fueron inspirados por la obra de Manzella, así como también la posibilidad de que el Ejecutivo estatal o los ejecutivos municipales o el titular de la presidencia del Poder Judicial puedan incluir en el plan de trabajo legislativo y parlamentario, y en los programas de trabajo de las comisiones las iniciativas de ley que consideren convenientes y los integrantes de las comisiones evalúen y estudien el impacto social y político e importancia de dichas iniciativas y las incluyan para su presentación en el pleno de acuerdo con la trascendencia o urgencia de las mismas.

Para finalizar este punto y por obvio que parezca, subrayo que cualquier dictamen, punto de acuerdo de las comisiones, comités, o secciones debe de ser sometido al pleno del Congreso de la Unión o de los congresos de los diputados en los estados en su caso, fuere en el sentido que fuere.

## Capítulo 6

# Partidos políticos, parlamentos y grupos parlamentarios

### PARTIDOS POLÍTICOS. ORIGEN Y FUNCIONES

Diferentes autores e historiadores se remontan al siglo XVII o XVIII, cuando en realidad se quieren referir a distintas clases de grupos actuantes en la sociedad en las diversas épocas. Por tal motivo Berlín Valenzuela hace una distinción entre algunos vocablos.

Maurice Duverger, con conocimientos profundos respecto a los partidos políticos afirma que es necesario precisar los límites correspondientes a estas formaciones sociales para no entrar en confusión con algunas otras que han existido, pero que contienen características distintas, pese a que todas hayan tenido como finalidad la conquista del poder político. Entre estas agrupaciones enuncia las facciones, los clanes y los clubes.

Para este autor, la existencia de los partidos políticos se remonta al siglo XIX, ya que ningún país del mundo conocía a los partidos políticos más que los Estados Unidos en el sentido moderno de la palabra. Ya para el año de 1950, éstos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose los demás, por imitarlas.

Pudiera decirse que la facción es el antecedente del partido, pero con características especiales que lo diferencian, al carecer de una organización permanente, al actuar bajo la idea de satisfacción de intereses personales y no contar con una plataforma ideológica de principios políticos que inspiren su actividad.

El autor Alfredo Poviña, al tratar el tema, sostiene que para el partido la forma patológica es la facción, la cual se diferencia del primero en vis-

ta de sus propósitos particulares sin contar con programas superiores y por el hecho de hacer uso de medios ilegítimos y anormales para llegar al poder.

El mismo autor hace una diferenciación del partido con la multitud, en el sentido de que esta última es la simple suma de personas que constituyen una pluralidad, sin que tengan una estructura o forma común, ya que no cuentan con una organización, sin permanencia y estabilidad.<sup>361</sup>

Diversos autores –según lo escrito por Berlín Valenzuela– comparten la opinión de que los partidos tienen un origen doble. Primero, tenemos a aquellos partidos tradicionales que tienen un origen parlamentario y electoral, por el hecho de surgir entre los parlamentos y tener como finalidad actividades estrictamente de carácter electoral. En este aspecto, los partidos están formados por grupos que desempeñaban su principal actividad en épocas de elecciones, para llegar a integrar los grupos parlamentarios. Mas la vinculación entre ambos elementos hizo posible que con el paso del tiempo, los partidos tuvieran una directriz política que los llevara a ser un medio para las elecciones, a ser un fin en sí mismos.

Además, los partidos tienen un origen extraparlamentario, en virtud de que los modernos partidos de masas provienen, no ya de la actividad desarrollada dentro del parlamento o del gobierno, sino por la realizada por una organización ya existente, que supera la finalidad parlamentaria o electoral. Dentro de esta concepción genética es donde intervienen para la formación de un partido, las asociaciones tales como el sindicato, los grupos de intelectuales, religiosos, etcétera.

Recurriendo nuevamente a Duverger, Berlín Valenzuela comenta el punto de vista que sostiene que los partidos de creación exterior presentan cierta oposición y diferencias respecto de los originados parlamentaria y electoralmente, afirmando que los primeros que provienen de la cima, son en términos generales más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base. En los primeros, los comités y secciones locales se establecen a voluntad de un centro ya existente, que a su gusto, puede reducir su margen de acción; mientras que en los segundos son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordi-

<sup>361</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México*, México, 1965, pp. 19 y 20.

nar su actividad y en consecuencia limitan sus poderes con el objeto de conservar el máximo de autonomía.<sup>362</sup>

Por lo que hace a sus funciones Javier Patiño sostiene que la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político-económico y social que comparten sus integrantes.

En este orden de ideas, corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las diversas fuerzas sociales, materializar su acción dentro de la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.<sup>363</sup>

Constitucionalmente, en el artículo 41, después de la adición hecha en el año de 1978 quedó establecido que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, apegándose a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, el artículo 27 del Código Federal Electoral ordena que la acción de los partidos políticos deberá:

1. Propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en asuntos públicos;
2. Promover la formación ideológica de sus militantes, a través del fomento, respeto, amor y reconocimiento a la patria y a sus héroes;
3. Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos;
4. Fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales con el objeto de establecer relaciones permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos;
5. Estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p. 22. Esta teoría guarda una gran semejanza con la formación del sistema federal de los Estados Unidos y de México.

<sup>363</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1996, p. 2342.

Así las cosas y echando un vistazo a la legislación mexicana, se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan con su mera participación periódica en los procesos electorales, sino que también se les imponen obligaciones de carácter educativo, informativo y de desarrollo político.<sup>364</sup>

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LOS SIGLOS XX Y XXI EN MÉXICO

Al estudiar la Constitución mexicana, encontramos que el reconocimiento de los partidos políticos presenta tres momentos distintos, a saber: la primera fase se establece desde el momento de su vigencia hasta las reformas y adiciones realizadas a los artículos 54 y 63 en el año de 1962, la segunda desde aquella fecha hasta el año de 1978, y de ahí hasta la fecha.<sup>365</sup>

En la primera etapa no había precepto constitucional alguno que contemplara a los partidos políticos, sin embargo, encontraban como fundamento para su funcionamiento y organización la libertad de asociación plasmada en el artículo 9o. de la Carta Magna.<sup>366</sup>

En su segunda etapa, la norma fundamental ya no sólo reconoce el derecho de los mexicanos para asociarse con el objeto de tratar asuntos políticos del país, sino que además admite expresamente la existencia de estas agrupaciones, al incorporarlas en su texto. Por ello, en las reformas hechas al artículo 54 constitucional mediante las cuales quedó establecida la forma en que se deberá integrar la Cámara de Diputados, y que establece que los partidos podrán contar con un número proporcional de representantes que se designarán "diputados de partidos".<sup>367</sup>

En el artículo 41 constitucional quedó establecido en la fracción primera que los partidos políticos son entidades de interés público, delegando a la ley las formas específicas para su intervención en los procesos electorales. Además, el mismo precepto consagra a favor de los partidos políticos derechos diversos, tales como: el de participar en las elecciones a nivel

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 2343.

<sup>365</sup> La tercera etapa a que me refiero no la contempló Francisco Berlín Valenzuela al momento de escribir el libro que a continuación será citado. Además el precepto citado sufrió reformas en el año de 1996.

<sup>366</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México*, op. cit., pp. 51 y 52.

<sup>367</sup> *Ibidem*, p. 53.

estatal y municipal; su derecho al financiamiento público, así como sus fines y obligaciones como sujetos de derecho.

## PARTIDOS DE OPOSICIÓN Y GOBIERNO

Comenzaremos la exposición sobre partidos de oposición y gobierno, tomando las consideraciones terminológicas que el autor español Ángel J. Sánchez Navarro hace respecto a la distinción entre los vocablos oposición y minoría. En esencia –dice el autor– el concepto de oposición es estrictamente jurídico y político, en tanto que el de minoría tiene una acepción mucho más amplia, toda vez que se puede hablar de minorías étnicas, lingüísticas y sociales, entre otras. De hecho, hablando ya del ámbito político puede haber minorías que se caractericen por su actividad terrorista o revolucionaria político armada.

Aunque el autor habla de los regímenes parlamentarios, algunas afirmaciones también son susceptibles de darse en los regímenes presidenciales, como el nuestro. Una de estas afirmaciones va dirigida en el sentido de que las minorías políticas suelen estar representadas en los parlamentos. Sólo así, en principio pudiera afirmarse la posibilidad de identificar a la oposición y minoría parlamentaria; por lo cual, en ese sentido se puede hablar de minorías de oposición.

Sin embargo –comenta– son algunos autores italianos los que han hecho énfasis sobre la diferencia entre ambos conceptos.

El autor italiano Massari<sup>368</sup> afirma que la oposición se distingue por su peculiaridad de ser un gobierno a la espera o alternativo mientras que la minoría parlamentaria no persigue necesariamente la sustitución del gobierno existente. En consecuencia la oposición política, como concepto diferente al de minoría, implica, de hecho, la garantía y el derecho no del mero disenso, sino de contar con los medios normativos, institucionales, organizativos para ejercer el control eficaz y para constituir la otra cara del poder gubernativo, su alternativa legitimada por el consenso de los ciudadanos.

Para el autor Vergottini el elemento diferenciador de ambos es el concepto de alternancia.

<sup>368</sup> Autor citado por Ángel Sánchez Navarro, *op. cit.*, p. 43.

Otra diferencia que hallan los autores es la que responde a diversos criterios lógicos. El ser mayoría o minoría depende únicamente de un criterio numérico, es decir, cuantitativo; mientras que el ser oposición viene determinado por un criterio cualitativo, en razón a la existencia de distintas posiciones políticas.<sup>369</sup>

Después de los argumentos expuestos, el concepto de minoría política puede identificarse normalmente con el de oposición. Solamente cuando la función de oposición es desempeñada en la práctica por un grupo único, o cuando el propio ordenamiento jurídico reconoce tal condición y le atribuye un estatuto jurídico específico,<sup>370</sup> pueden diferenciarse ambos conceptos.

Fuera de estos supuestos, la minoría parlamentaria excluida del poder critica al gobierno, con el propósito más o menos real de lograr reemplazarlo o al menos de llegar a formar parte de una mayoría distinta.<sup>371</sup>

Cuando el ejercicio de la oposición está prácticamente monopolizado por un único partido o un bloque homogéneo de partidos, es mucho más fácil identificar la función y la organización que la protagoniza. Ésta se opone usualmente a la mayoría parlamentaria y gubernamental, cosa usual en sistemas bipartidistas.

Por otro lado, cuando la relación entre mayoría y oposición es esencialmente conflictual (democracia mayoritaria), la fractura política es mucho más clara que cuando es consensual.

Bajo estos supuestos, es posible que un partido o bloque se represente ante la opinión pública no sólo como una de las minorías de la oposición, sino como la única alternativa viable de convertirse en mayoría. Consecuencia de ello y en aras de su eficacia, se organiza siguiendo esquemas similares a los gubernamentales; bajo un liderazgo claro, un equipo de notables con responsabilidades sectoriales que actúan como portavoces autorizados del partido en sus respectivas materias.<sup>372</sup>

Dado que el presente trabajo persigue que se vean las instituciones parlamentarias desde la óptica del derecho nacional, pero a la luz del sis-

<sup>369</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>370</sup> En determinados sistemas se reconocen algunas minorías de oposición que alcanzan reconocimiento específico que les atribuye personalidad propia, pero no como grupo *sin genere*, sino como grupos de oposición *in specie*. En el ámbito de la ciencia política se ha acuñado la expresión *Opposition with a capital "O"* para describir a la oposición oficial. *Ibidem*, p. 121.

<sup>371</sup> *Ibidem*, pp. 45 y 46.

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 122.

tema federal que nuestras constituciones políticas han adoptado desde el surgimiento del Estado mexicano, encontramos en un libro publicado por el Congreso Nacional de Ciencia Política, intitulado *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, se cita el caso del estado de Aguascalientes, que nos parece interesante tanto por su actualidad como porque en él se refleja el actual momento político que vive nuestro país a causa de la alternancia de gobierno y en el que la oposición ya tiene la oportunidad de convertirse en gobierno, y por ende el partido que durante mucho tiempo fue gobierno se tiene que adaptar a su nuevo papel como oposición.

Particularmente me parece un fenómeno interesante el que se vivió en dicha entidad cuando en las elecciones intermedias durante el mandato del gobernador Otto Granados Roldan (1992-1998), realizadas el 6 de agosto de 1995, resultaron inéditas, ya que por vez primera en la historia contemporánea de Aguascalientes, el PAN alcanzó una mayoría relativa en el Congreso del estado. Tanto el PRI como el PAN obtuvieron el triunfo en nueve distritos. Además, por virtud del principio de representación proporcional se le dio representación a otras corrientes ideológicas (minorías PRD, PT y el Cardenista de Reconstrucción Nacional).

La nueva conformación del Congreso local, con una correlación de fuerzas que no tenía precedentes, obligó a un replanteamiento de los instrumentos jurídicos que rigen su vida interna, ya que la legislación había sido confeccionada con base en el principio de mayoría absoluta.

Una vez conocidos los resultados electorales se procedió a hacer una reforma en la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Mediante ella se eliminaron las figuras de la diputación urbana y diputación rural y se prescribió que la Comisión de Gobierno se integrara con seis diputados de la fracción mayoritaria, entre los cuales estaría el presidente.

A su vez, se reformó el artículo 26 de la Constitución local, en el sentido de que para sesionar, la Cámara de Diputados debía contar con una asistencia mínima de dos terceras partes de sus miembros. Esta reforma no fue del agrado del PAN (partido en el gobierno), particularmente en lo referente a la Gran Comisión del Congreso local, que desaparecería para que en su lugar se implantara la Comisión de Gobierno. El PAN, igualmente impugnó la reforma constitucional. En efecto, el partido solicitó al gobernador que vetara las reformas, bajo el argumento de que afectaba los intereses de los gobernados. De acuerdo con su percepción, las nuevas refor-

mas estorbarían el trabajo de gobierno de las nuevas autoridades que emanaban del blanquiazul, al pretender que el PRI estuviera en la posibilidad de mantener el control político sobre el Congreso local mediante el uso de alianzas con los partidos minoritarios. De prosperar la iniciativa, el PRI al menos podría bloquear la acción legislativa del Congreso, sin la necesidad de utilizar el veto del ejecutivo.<sup>373</sup>

Un fenómeno pluralista similar se dio en el estado de Colima al integrarse dos bloques al instalarse la LII Legislatura, lo cual produjo una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo como consecuencia de los acuerdos del 30 de septiembre de 1997 referidos en los transitorios de la ley.

En la actualidad la oposición se ha constituido en una gran fuerza para criticar el funcionamiento del gobierno.<sup>374</sup> Por cierto, muchos de los gobiernos estatales son nuevos, es decir, con gente de procedencia de partidos que siempre habían sido oposición y que por fin lograron llegar a gobernar. Por otro lado, la oposición ahora se constituye con gente que siempre había sido gobernante, con oficio político y que sin lugar a dudas van a intentar ser la oposición más fuerte que gobierno alguno hubiera enfrentado en la historia contemporánea de nuestro país y más, siendo el PRI la minoría más numerosa como resultado de las elecciones legislativas del 6 de julio de 2003.

#### LA COMPOSICIÓN POLÍTICA PLURIPARTIDISTA EN LAS CÁMARAS Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS PARTIDOS

En la actualidad es un hecho común que en los sistemas democráticos las distintas fuerzas políticas obtengan subvenciones económicas por parte del Estado para financiar sus actividades hasta el punto en que en Europa occidental la Gran Bretaña es la única excepción a esta realidad.

<sup>373</sup>Cfr. "Gobiernos divididos en la federación mexicana", *Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1996, pp. 169 y 170.

<sup>374</sup>Para Susana Thalía Pedroza de la Llave la comparecencia ha probado ser un medio útil para ejercer presión crítica y control sobre los miembros del gobierno, auxiliada de los medios de comunicación, provocando expectación en la opinión pública y en el cuerpo electoral. Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996, p. 248.

A ese modo de financiación de las fuerzas políticas se han atribuido consecuencias de muy diversa índole, tanto para los propios partidos como para el conjunto del sistema político y constitucional.<sup>375</sup>

En la Constitución mexicana se hicieron reformas y adiciones al artículo 41, quedando redactado de la siguiente forma:

...Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior.

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias ese año; y

Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

<sup>375</sup> Pilar del Castillo Vera hace una análisis sobre la incidencia que la financiación pública de los partidos tiene en España sobre las instituciones representativas. Como no es objetivo del presente trabajo pormenorizar sobre el punto, no tiene caso hablar más sobre la reforma constitucional sufrida en México a mediados de la década pasada en ese sentido.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que se cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Sobre el particular, dice René González de la Vega "que el Constituyente Permanente reformó la norma fundamental" en diversos artículos con el firme propósito de enriquecer, aún más, nuestra democracia.

El artículo 41 ya había sido adicionado en el año de 1989 y con la reforma sufrida en el año de 1996, a su parecer, colma varios aspectos planteados por los partidos políticos y por la comunidad nacional.

Entre los temas que más destacan se encuentra el relativo al financiamiento público de los partidos que establece nuevas reglas que aportan equilibrio y transparencia a esta cuestión.<sup>376</sup> Transparencia y equilibrio severamente cuestionados por la realidad expuesta gracias a los burdos escándalos privados en la precampaña y campaña presidencial del año 2000 y actualmente para las del 2006, lo que produce la patología política de que los medios sustituyan en parte a los partidos, los periodistas a los políticos y un afluente oscuro de recursos financieros sean el combustible de precandidatos adelantados. Y en esto indirectamente influye la antidemocrática regla de la no reelección de legisladores federales y locales y la imposibilidad institucional de candidaturas independientes.

#### FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LAS FUERZAS POLÍTICAS Y LA RELACIÓN ENTRE PARLAMENTARIOS Y PARTIDOS

En el mundo político contemporáneo los partidos constituyen una parte fundamental para la integración del poder público. Esta realidad se hace patente en un gran número de países, a grado tal, que en la actualidad no

<sup>376</sup>Cfr. René González de la Vega, *Derecho penal electoral*, 5a. ed., México, Edit. Porrúa, 2001, pp. 31 y 32.

se puede concebir la democracia sin la existencia de estas organizaciones políticas, además de que es difícil concebir la gobernabilidad y la gobernanza sin los partidos, siendo en este momento los agentes más dinámicos de dicha forma de gobierno y los que pueden ser utilizados por la población para ejercer influencia sobre los gobiernos. En la consecución de esta misión, los partidos requieren de financiamiento, acudiendo en la práctica a muy diversos procedimientos para obtenerlo.<sup>377</sup>

La regulación del financiamiento de los partidos políticos es clave en cualquier régimen electoral, dado que para garantizar los procesos electorales en una sociedad plural, se requieren bases constitucionales y legales que establezcan un marco general y que al mismo tiempo compensen desigualdades, ayudas desproporcionadas, que obliguen a investigar las fuentes financieras para garantizar su licitud, aseguren un tratamiento igualitario ante la prensa (diríamos mejor, ante los medios masivos de comunicación) y un control sobre el presupuesto de los partidos políticos.

En cuanto a su origen, el financiamiento se puede clasificar en tres: público, privado y mixto. Sin embargo, en la actualidad el sistema que predomina es el mixto, en el que se mezclan tanto los recursos de origen público como los de carácter privado.<sup>378</sup>

Para Pilar del Castillo Vera desde la perspectiva de la financiación pública de las fuerzas políticas hay dos factores que nitidamente inciden en la relación entre los partidos y sus parlamentarios. El primero de ellos tiene que ver con el papel que desempeñan las subvenciones públicas en el conjunto de la financiación de los partidos. El segundo factor tiene que ver con el grado de centralización que las normas reguladoras de los apoyos públicos establezcan a la hora de señalar las instancias de los partidos que reciben y se responsabilizan de estos fondos.

Esta autora hace referencia a la situación de los partidos españoles, sin embargo, en cuanto al financiamiento se refiere, guarda mucha similitud con la política que se sigue en México, y su regulación y consagración constitucional. Una de estas similitudes consiste en que cuentan con un sistema mixto para la obtención de recursos; por un lado cuentan con

<sup>377</sup> Cfr. Ramón Cotarelo, "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993, pp. 21-32. Autor citado por Salvador, Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1995, p. 80.

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 81.

fondos públicos, y por el otro, con recursos provenientes de sus simpatizantes y militantes.<sup>379</sup> Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países (igual ocurre en México), las subvenciones estatales tienen un peso extraordinariamente predominante en la financiación de los partidos<sup>380</sup> y, agregaría, extraordinariamente oneroso para las contribuciones ciudadanas en el caso mexicano.

Respecto al segundo de los factores aludidos al inicio de este punto, dice la autora que cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿Qué instancias de la organización de los partidos deben ser las receptoras y responsables directas de las subvenciones públicas?, o una más específica: ¿Debe el Estado dirigir los subsidios de la organización nacional o también de las organizaciones regionales o provinciales?<sup>381</sup>

Presumiblemente el sistema descentralizado tiende a potenciar la democracia interna de la organización, mientras que el centralizado favorece el poder de control de la burocracia nacional y, por consiguiente, impacta de forma negativa el grado de democracia interna. La intensidad de estos factores resultará más elevada en la medida en que se incremente la dependencia económica de los partidos hacia los fondos públicos.

Desde la óptica de Pilar Castillo Vera el problema no radica en el contexto de un Estado de partidos en que los grupos parlamentarios adquieren autonomía respecto de sus propias organizaciones políticas, sino en que los parlamentarios puedan participar realmente en las decisiones de su grupo. Y el problema así enfocado, se encuentra fundadamente relacionado con el asunto de la democracia interna de los propios partidos que en su opinión, resulta cercenada, cuando éstas se financian casi de forma exclusiva por fondos públicos, y por el hecho de que estas subvenciones se mantienen bajo el control de las burocracias centrales de los partidos.<sup>382</sup>

<sup>379</sup> Es de suma importancia para la materia la resolución emitida por el Tribunal Federal Electoral en el sentido de que se obligue a la Secretaría de Hacienda a brindar un informe pormenorizado sobre los recursos que obtuvieron los partidos políticos PRI y PAN destinados a las elecciones federales del año 2000.

<sup>380</sup> En nuestro país, el texto de la fracción II, primer párrafo del artículo 41 constitucional establece que el financiamiento público de los partidos en sus campañas electorales debe ser mayor que el de origen privado.

<sup>381</sup> México, dado su sistema federalista, y la supuesta autonomía de los estados que conforman a la Federación, es susceptible de vivir bajo esta problemática.

<sup>382</sup> Cfr. Ángel Garrorena Morales, *op. cit.*, pp. 80 y ss.

A partir de las ideas rousseauianas hay algunos tratadistas en los regímenes democráticos y en aquellos países en que las han adoptado, los cuales consideran a los congresistas o asambleas de representantes o parlamentos o cortes como órganos que usurpan la soberanía popular en el desempeño de sus diversas funciones públicas que constitucionalmente se le han encomendado. El citado órgano tiene una gran importancia en donde el parlamento se conforma por una sola cámara, toda vez que en la dirección y decisión de los asuntos nacionales es el único cuerpo legislativo, sin que ningún otro le haga contrapeso, desvirtuando, modificando o neutralizando sus determinaciones.<sup>383</sup>

Burgoa, define a la delegación, el mandato y la representación de la siguiente forma: los dos primeros precisan la legalidad, mientras que la representación precisa la legitimidad, de una justificación que no se encuentra dentro del orden jurídico positivo, sino en la idea que inspira este orden, o en unas creencias situadas más allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales cobra validez.<sup>384</sup>

Francisco Rubio Llorente comenta la tesis en que se plasma que el pueblo no sólo es el origen del poder sino también su titular supremo y su voluntad es la única con la capacidad para exigir obediencia a los ciudadanos; es decir, la única fuente posible de las decisiones gubernamentales y de la ley. Pero esa voluntad a la que se atribuye esa capacidad vinculante sólo se da cuando el pueblo actúa como una unidad, en la calidad de entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción. Esa voluntad no tiene su génesis en la voluntad de cada uno de los ciudadanos aisladamente considerados. Por razones tanto de índole técnico como sociológicas, la formación de la expresión de tal voluntad en cuanto unidad de acción y decisión se ha de encomendar a especialistas<sup>385</sup> que han sido

<sup>383</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de Derecho Constitucional, garantías y amparo*, op. cit., p. 121.

<sup>384</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., p. 675.

<sup>385</sup> Al menos en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 55 y 58 no prevé como requisito para ser congresista el hecho de ser especialistas en derecho, y mucho menos en materia parlamentaria; por lo que en muchas ocasiones, aunque carismáticos,

elegidos por el pueblo, y que con su actuación colegiada lo representan; ellos forman y expresan la voluntad de éste.<sup>386</sup>

La idea de representación política así entendida encuentra su más grande consagración en el célebre discurso de Sieyès al momento de presentar su proyecto de ley en que se abolía a las provincias históricas y su sustitución por departamentos artificiales, pues la idea de representación tiene una gran vinculación con la idea de la sustitución.

En este discurso explica Sieyès que la representación tiene su origen en el principio de la división del trabajo, que es un principio general de todas las sociedades complejas, con sus variantes. Según el autor, tanto Schumpeter como Kelsen coinciden en que la representación política es el resultado de la acción conjunta de dos principios distintos, a saber: el principio democrático por un lado, y el principio de la división del trabajo por el otro.

Apegándonos a esta doctrina, afirma Rubio Llorente, los representantes no pueden recibir instrucciones de sus electores ni están vinculados a la voluntad de las personas que los eligieron; ya que por lógica no se acude al especialista para indicarle su proceder. Además, el conjunto de electores que han votado por un representante constituyen solamente una parte del pueblo, y nunca la totalidad, como debería ser. El representante como especialista y mandatario de la totalidad, no se encuentra ligado a la voluntad de sus representados por precepto imperativo alguno.<sup>387</sup>

Para Rousseau, no hay más democracia que la democracia directa aunque no niega la posibilidad de la democracia mediata, que se ejerce cuando el pueblo no actúa directamente, sino a través de órganos, justificando este mecanismo exclusivamente por razones de índole técnico, mas no de principio. Este entiende que los representantes electos son sólo portavoces de la voluntad del pueblo, y sometidos consecuentemente al mandato imperativo de los ciudadanos.<sup>388</sup>

---

nuestros representantes carecen de los conocimientos técnicos para el buen desempeño de su importantísima función. Así, tenemos en la actualidad diputados que declaran, usando la expresión en caló "que se rifan por su gente"; pero que lamentablemente, en su calidad de congresistas no saben cómo hacerlo.

<sup>386</sup> Cfr. Varios autores, *I Jornadas de derecho Parlamentario*, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, *op. cit.*, p. 148.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>388</sup> *Ibidem*, p. 150.

Otra corriente sostiene que el principio de representación era acorde con la realidad del siglo XIX, mas no con la que se empezó a vivir desde el siglo pasado y en consecuencia con nuestra democracia. Afirma que nuestra democracia ha dejado de ser representativa porque ha transformado. Entre los seguidores de esta corriente se encuentra Max Weber.

Cito un pequeño comentario que se encuentra en *Economía y sociedad* en donde por vez primera se esboza esta idea, al siguiente tenor: "La burocratización de los partidos significa que los representantes dejarían de ser señores de sus electores para convertirse en servidores del jefe de su partido."

Rubio Llorente sostiene que Carl Schmitt en su libro *La teoría de la Constitución* desarrolla esta misma idea, e igualmente lo hace Gerhard Leibholz. Para este último desde antes de la segunda conflagración mundial y después de ella el paso del Estado liberal al Estado de partidos es una consecuencia directa del sistema proporcional. La extensión del sufragio a todos los ciudadanos, sean hombres o mujeres ha dado lugar al surgimiento de partidos políticos de masas, que como tales, son fuertemente organizados, porque no podrían ser de otro modo, y que son, por tanto, estructuras dotadas de una disciplina enérgica que se proyecta sobre la actuación del partido.<sup>389</sup>

Como consecuencia del cambio en los partidos, los parlamentarios ya no actúan libremente, transformando su actuación, actuando como simples portavoces de su propio partido, sometidos a la voluntad no sólo del grupo o fracción, sino de los órganos directores del partido que actúan fuera del ámbito parlamentario.<sup>390</sup>

De acuerdo con esta teoría, Leibholz sostiene que la naturaleza de la representación se ha transformado de política a plebiscitaria, de conformidad con el lenguaje alemán, lugar de donde es originario este autor. Pese a que la teoría del alemán tiene aspectos muy interesantes, para Rubio Llorente también tiene una serie de inconvenientes que atenúan su atracción.<sup>391</sup>

<sup>389</sup> A los electores se les imponen los nombres de sus futuros representantes por la decisión de los partidos políticos, e incluso de los órganos de los partidos políticos que se encargan de elaborar las listas, aunque en la oligarquización que impera en nuestros días se puede afirmar que son los núcleos de la dirigencia del partido quienes tienen la última palabra sobre el particular. Cfr. José Antonio Alonso de Antonio, *op. cit.*, p. 14.

<sup>390</sup> Personalmente considero que los partidos políticos no actúan fuera del ámbito parlamentario, es más, en nuestra realidad, los partidos políticos y los grupos parlamentarios que se forman son parte de este ámbito, y constituyen una realidad que no debemos desconocer.

<sup>391</sup> Cfr. Varios autores, *I Jornadas de derecho parlamentario*, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, *op. cit.*, pp. 156 a 159.

Finalmente concluye Rubio Llorente que el parlamento sigue siendo la representación política del pueblo siempre que se modifique,<sup>392</sup> para adecuarla con la realidad actual.<sup>393</sup>

En la concepción de Amador Rodríguez Lozano y Miguel Carbonell, teniendo presente la gran distancia que existe entre los representantes y los representados, no cabe duda que la representación política requiere ser modificada y revitalizarse en el corto plazo, pues de lo contrario el desinterés por la política que ya se advierte en muchos países, terminará por pervertir a la democracia, que tan sólo servirá para mantener empleada a la élite política local.

La mala imagen que tienen los partidos políticos frente a la sociedad y el bajo nivel de confianza que se tiene en los parlamentos constituyen síntomas claros del riesgo del actual sistema democrático.

Aparte del evidente alejamiento de los partidos políticos de los electores, los representantes políticos han demostrado su falta de capacidad técnica y su escaso compromiso ético político, sobre todo en países de América Latina. La representación política se ha burocratizado.<sup>394</sup>

En la opinión de José Juan González Encinar los partidos y la representación no son en la Constitución fines en sí mismos, sino instrumentos para lograr dichos fines. Partidos y representación constituyen variables dependientes del valor democrático. Por ello, no es la idea de democracia la que tiene que adaptarse a las limitaciones de la representación. No es de la actividad de los partidos de donde se pueden deducir los límites de la exigencia constitucional de democracia, sino que es de ésta de donde surgen las exigencias y condicionamiento del actuar de los partidos. Y apunta: "El auténtico dilema de un sistema democrático consiste en conseguir la combinación óptima entre cantidad de participación y calidad de las decisiones."<sup>395</sup>

<sup>392</sup> Rubio Llorente considera como legítimo al pleno del parlamento, como órgano único, negando la existencia a órgano parlamentario alguno. A él le parece perjudicial que se extienda la idea de seccionar el trabajo parlamentario en comisiones, ya que conlleva la idea de que se divida al parlamento en órganos. Cfr. *Ibidem*, pp. 166 y ss.

<sup>393</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>394</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z. México, Edit. Porrúa, 2001, p. 3221.

<sup>395</sup> Ángel Garrorena Morales, "El Parlamento y sus transformaciones actuales", *Jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, España, Tecnos, 1990, p. 79.

*Plebiscito.* En la antigua Roma y en la época de la República, se le llamaba *plebiscitum* a las decisiones de la asamblea de la plebe o *concilium plebis* que actuaba agrupada en tribus y en virtud de convocatoria del tribuno.

Si bien en un principio los *plebiscitum* tenían fuerza de ley para la plebe que los adoptaba, con el tiempo su fuerza legal se extendió a todo el pueblo romano.

Actualmente reciben ese nombre las resoluciones tomadas por todos los ciudadanos de forma colegiada por mayoría de votos y constituyen los actos de voluntad popular mediante los que un pueblo externa su opinión sobre un hecho específico de su vida política. Citando a Posada, "se trata del acto primero mediante el cual la nación interviene efectivamente para designar los Poderes supremos".<sup>396</sup> Esto sin contar que son la revolución o el golpe de Estado los medios posibles para derribar la organización de gobierno cuando se ha producido una relajación del vínculo de armonía que debe existir entre el Estado y la nación. Es en estos casos en que es susceptible que surja el plebiscito, una vez que la violencia ha terminado.

Mucho se ha discutido sobre la diferencia entre el plebiscito y el referéndum; según León Duguit<sup>397</sup> el referéndum es una concesión hecha al gobierno directo, en tanto que la otra figura se encamina al establecimiento de un gobierno representativo, acto por el cual, el pueblo delega la soberanía en un hombre y él encarga, en ocasiones, hacer una Constitución.

Por su parte, Tambaro<sup>398</sup> sobre el particular expresa que el referéndum es una de aquellas instituciones constitucionales que funcionan durante el ejercicio mismo de la Constitución, mientras que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna de la Constitución. En ambos casos interviene el pueblo, pero por motivos totalmente distintos.

Afirma Sánchez Viamonte que si algún derecho no enunciado nace de la soberanía del pueblo, es entonces cuando los ciudadanos emiten su opinión en torno a los problemas fundamentales que interesan a la comunidad política, por lo que el plebiscito en cualquiera de sus formas, es la

<sup>396</sup> *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, t. XXII, Argentina, Driskil, 1976, p. 373.

<sup>397</sup> Autor citado en *loc. cit.*

<sup>398</sup> *Idem.*

más fiel expresión de la opinión y de la voluntad del pueblo, si se utiliza como un medio de consulta sobre problemas específicos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión.

En su acepción gramatical, de conformidad con las establecidas en el *Diccionario de la Academia*, existe una evidente diferencia entre ambos términos. En este sentido, por plebiscito se debe entender a la resolución tomada por un pueblo a pluralidad de votos y también consulta al voto popular para que se apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende.

Referéndum, en la acepción gramatical, es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación con el pueblo de lo que votaron sus representantes.<sup>399</sup>

La diferencia se advierte muy clara, ya que mediante el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere facultades extraordinarias, mientras que en el referéndum se hace la ratificación o rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes populares.<sup>400</sup>

Por su parte Francisco Rivera Alveláis concibe al referéndum como aquel proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de conformidad al marco jurídico interno de cada país. Esta figura permite que el elector comparta con el Congreso las decisiones, sin que por ello se reemplaze a las instituciones representativas, sino que por el contrario, las complementa, otorgando una mayor legitimidad a los actos de gobierno.

Si bien es cierto que compete al Congreso tomar la decisión en torno a la aprobación de una ley, el referéndum se constituye como el termómetro social que refleja si la iniciativa tiene el respaldo que se desea.<sup>401</sup>

Para Jorge Mario García Laguardia la figura del referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual en muchas ocasiones se confunde. Para él, la diferencia esencial estriba en que no afecta actos de naturaleza normativa, y tan sólo se refiere a cuestiones de hecho, actos

<sup>399</sup> Esta es la diferencia que advierte y a la que se apega el licenciado Francisco Rivera Alveláis, misma que se puede leer en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 820.

<sup>400</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, t. XXII, op. cit., p. 374.

<sup>401</sup> Cfr. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 819.

políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno.<sup>402</sup>

Los tres procedimientos utilizados en la democracia directa son: la iniciativa popular, el referéndum y el veto popular. Estos mecanismos permiten a los ciudadanos tener participación en la tarea gubernamental de forma más directa que a través de la elección de sus representantes. La iniciativa popular tiende a provocar una decisión de los gobernantes, mientras que el referéndum permite ratificar o rechazar una decisión que ya ha sido tomada por los poderes públicos y el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente al emitir su voto contrario.

Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un mero control *a posteriori*, los ciudadanos orientan en cierta medida la actividad gubernamental. En la práctica la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o de su abrogación, o la revisión de la Carta Fundamental. En caso de que el órgano legislativo se niegue a dar curso al proyecto así presentado, se llevará a cabo una consulta popular y en caso de que la mayoría de los ciudadanos adopten el referido proyecto, el legislador tendrá que inclinarse y se aplicará la ley o la reforma así aprobada.<sup>403</sup>

*Mandato imperativo.* Brevemente habrá de señalarse que el mandato es una figura jurídica a través de la cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga, según dispone el artículo 2546 del Código Civil para el Distrito Federal. Tal disposición y las relativas del mismo ordenamiento nos hacen ver que tratándose de la ocupación de cargos de elección popular se pueda dar la figura del mandato, en virtud de que en ningún momento se celebra contrato alguno, y cuando de los congresistas se trata, éstos no gestionan los actos específicos que el pueblo les encomienda, la vinculación no es tan estrecha, y tienen que ver los intereses del pueblo en general, y no de personas específicas. Es decir, los congresistas son representantes del pueblo, mas no sus apoderados. Toda vez que sería sumamente difícil que se hable del mandato imperativo como figura de representación de los congresistas,

<sup>402</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, t. P-Z, *op. cit.*, p. 2718.

<sup>403</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O, *op. cit.*, p. 1725.

sería más viable la propuesta de la reelección de los parlamentarios, en quienes los gobernados depositamos nuestra confianza.

#### LIBERTAD DEL PARLAMENTARIO, GRUPOS PARLAMENTARIOS Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA FORMACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Francisco Berlín Valenzuela citando a Fernando Santaolalla comenta que para este autor los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas y que carecen de personalidad jurídica y de carácter transitorio.

A pesar del énfasis que pone en el no reconocimiento de las fracciones parlamentarias, en algunos países como el nuestro, el texto constitucional consagra dicho tipo de agrupaciones, y además existe una reglamentación parlamentaria para ellas, dada su utilidad y trascendencia en los trabajos parlamentarios.<sup>404</sup>

En algunos casos se apunta que los grupos parlamentarios se forman en virtud de la natural tendencia de los parlamentarios para agruparse por tendencias políticas. Y son ellos quienes designan a los miembros que han de formar parte de la mesa, de las comisiones y de otros órganos de las asambleas.

Berlín Valenzuela afirma que de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible el buen funcionamiento de los plenos, ya que al agruparse los legisladores según sus coincidencias ideológicas, pueden formar frentes comunes al momento de debatir, con el objeto de apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión de hecho hace posible que existan acuerdos previos entre los diversos grupos en la cámara para asumir acciones comunes en favor o en contra de alguna propuesta.

En la organización de los trabajos parlamentarios la participación de los grupos políticos es esencial para el encauzamiento de los asuntos que son objeto de análisis. Por ejemplo, son diversos los asuntos que requieren el visto bueno de los partidos de oposición, como la orden del día, el horario de las actividades parlamentarias, la designación de los miembros de

<sup>404</sup>Nótese que Berlín Valenzuela en este párrafo utiliza los términos "fracción parlamentaria" y "trabajos legislativos", personalmente no comparto la idea de utilizar ambas denominaciones, en virtud de que en la legislación nacional se habla de los grupos parlamentarios, además que como ya se ha dicho los órganos que detentan el Poder Legislativo no realizan únicamente la función de creación de las leyes, sino que cuentan con una gran cantidad de funciones.

los comités, entre otros. Estos acuerdos son el producto de las negociaciones que se dan entre los líderes de los grupos parlamentarios con representación en los parlamentos.<sup>405</sup>

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en su artículo 31, para integrar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, se necesitan cuando menos a cinco diputados, mientras que en la Cámara de Senadores se requiere de tres, todos de la misma filiación partidista.<sup>406</sup> Pero ese no es el único requisito para su formación, también se deben realizar ciertos trámites ante la mesa directiva de la cámara que corresponda; por ejemplo, elaborar un acto en donde los parlamentarios con deseos de constituir el grupo los manifiesten expresamente, así como plasmar el nombre del diputado o senador, respectivamente, que haya sido elegido como coordinador del grupo.<sup>407</sup>

A su vez, los coordinadores del grupo formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que existe formalmente en cada una de las cámaras, además, éstos serán los portavoces ante la mesa directiva de su respectiva cámara, con fundamento en el artículo 45 LOCG.<sup>408</sup>

## ¿GRUPOS PARLAMENTARIOS O FRACCIONES PARLAMENTARIAS?

Susana Thalía Pedroza de la Llave, al igual que otros autores<sup>409</sup> utilizan los términos "fracciones parlamentarias", "grupos parlamentarios" o "grupos políticos", como sinonimias, mismos que se usan para denominar al con-

<sup>405</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *op. cit.*, pp. 253 y 254.

<sup>406</sup> En la legislación española se exige un mínimo de quince diputados para la constitución de un grupo parlamentario. No obstante, admite su creación con un mínimo de cinco parlamentarios si las formaciones políticas hubiesen obtenido el 15 por ciento de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas, o el 5 por ciento de los emitidos en conjunto en toda la nación. Algo que es importante señalar es que los requisitos antes indicados sólo son necesarios para la constitución de estos grupos políticos, mas no para su funcionamiento, ya que otro artículo dispone que cuando los componentes de un grupo parlamentario se vean disminuidos durante el transcurso de la legislatura a un número inferior de la mitad de los que se exigen para su constitución, el grupo quedará disuelto. Además, la ley prohíbe la práctica de la formación de dos o más grupos parlamentarios con miembros de un mismo partido político. Cfr. Fernando, Santaolalla, *op. cit.*, pp. 142 y 143. Acerca de la constitución de los grupos parlamentarios y el margen de autonomía que permiten las leyes a los miembros del parlamento, existe un libro de edición española del autor: Ángel Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 63 y ss., en el cual hay un trabajo de derecho comparado que vale la pena leer.

<sup>407</sup> Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *op. cit.*, p. 187.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>409</sup> Recuérdese la crítica que se hizo en este sentido al autor Francisco Berlín Valenzuela en páginas anteriores.

junto de diputados o senadores que se encuentran vinculados unos a otros por su filiación de partido, el cual ejerce influencia en las cámaras del Congreso de la Unión. Tales sinonimias o multivocidad refleja una regular calidad en cuanto técnica legislativa.

Esta figura tiene su origen en Inglaterra, en el siglo xvii, pero formalmente fue reconocida en Francia durante el siglo xx, y es considerada como de gran importancia para la vida de toda institución representativa.

Para algunos, estos agrupamientos son el antecedente de los partidos políticos y antecesores del partido conservador y del liberal británico,<sup>410</sup> sin embargo, dice Pedroza de la Llave, no se pueden comparar con los actuales partidos políticos.

En México, los grupos parlamentarios fueron adoptados en el texto constitucional en el artículo 7o. en el año de 1977.<sup>411</sup>

Particularmente, adoptamos nosotros una postura técnica en el sentido de denominar a las cosas por lo que son y como ya han sido reconocidas por otros. En sentido técnico, el término que se debe utilizar para denominar a estos órganos políticos es el de grupos parlamentarios, ya que ha sido como se les ha nombrado en la Constitución. (Doctrinalmente acepto la denominación de fracción pues forman parte de un todo que es el Congreso de la Unión o los congresos locales.)

## LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA

Para desarrollar el presente punto es necesario retomar el tema de la representación, en el cual se pone de relieve la naturaleza de la representación que detentan los parlamentarios a favor de los ciudadanos que los han elegido, por lo que tienen derecho a la permanencia en el cargo, sin que el partido que los postuló cuente con la facultad o atribución de revocar jurídicamente su representación.<sup>412</sup>

<sup>410</sup> En la Gran Bretaña, los grupos vienen representados por los Parliamentary Parties. Estos son cronológicamente anteriores a los partidos tales y como existen en la actualidad. En su organización, los parlamentarios desarrollan un papel fundamental: entre los conservadores el líder del grupo es elegido por los propios miembros de la Cámara de los Comunes, bajo un procedimiento de elecciones dividido en dos etapas. Cfr. Ángel, Sánchez Navarro, *op. cit.*, p. 64.

<sup>411</sup> Cfr. Susana Thalia Pedroza de la Llave, *op. cit.*, pp. 186 y 187. En este mismo sentido véase el concepto dado por Manuel González Oropeza, *Grupos Parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. D-H, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1996, p. 1553.

<sup>412</sup> Cfr. Ángel Manuel Abellán, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, España, Edit. Tecnos, 1992, p. 145.

Relacionada con las argumentaciones anteriores se da la situación de que en la práctica, la primitiva representación de corte liberal se opone al estado actual de partidos, ya que al ser elegido diputado por estar comprometido a un partido y figurar su candidatura, los electores votan en su favor pensando que actuará disciplinadamente defendiendo un determinado programa e ideología, motivo por el cual no se justifica que el diputado o parlamentario pueda optar por decisiones distintas a la de su propio partido. Realmente el diputado se encuentra en una situación ambivalente; y es esta posición la que constituye el problema crucial de la representación.<sup>413</sup>

En lo tocante a los órganos de representación de los grupos, se caracterizan fundamentalmente porque sus miembros son mandatarios de sus correligionarios y tienen como misión, más que la de tomar decisiones, la de exponer los intereses de aquellos de manera que a través de la negociación se pueda llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de los plenos de los congresos de los congresistas y parlamentarios.

El hecho de que exista una disciplina de grupo permite deducir que los miembros del mismo podrán comprometerse al apoyo de una postura determinada, bajo la idea y confianza en que sus compañeros de grupo asumirán la misma postura. Por ello, se evitan los problemas que se daban cuando las decisiones se tomaban por un pleno desarticulado en donde era dable que surgieran alianzas eventuales o contranatura con los más diversos fines, pero cuyo efecto principal era el de entorpecer los trabajos parlamentarios y desprestigiar a la cámara<sup>414</sup> o en su caso al Poder Legislativo, a las legislaturas o a determinado grupo y su partido.

En la opinión de Pablo de Bufalá, la disciplina de voto es uno de elementos fundamentales para el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo; para que un gobierno colocado con base en cierta mayoría no se encuentre repentinamente privado de cualquier posibilidad de acción. En este sentido cita al autor Paul Gaudemet: "La fuerza gubernamental supone la disciplina de partido mayoritario. Si en el seno de este partido se producen disidencias, el gobierno no podrá ya mantenerse en el Poder."<sup>415</sup>

<sup>413</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>414</sup> Cfr. Congreso de los Diputados, "Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español", *Monografías 11*, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 25.

<sup>415</sup> Paul Gaudemet, *Le pouvoir executif dans le pays occidental*, Francia, Monchrethene, 1966, autor citado por Pablo de Bufalá Ferrer Vidal, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 54.

De forma contraria opinan algunos parlamentarios u observadores que siguen aferrados a la definición tradicional del mandato representativo, y a la idea de que el parlamentario debe seguir únicamente las instrucciones que le dicte su propia conciencia.

Las críticas contra la disciplina del voto señalan que de nada sirve organizar una votación si de antemano ya se sabe el resultado, mediante el cómputo de los sufragios de cada agrupación que se haya pronunciado en uno u otro sentido, lo que nos permitiría conocer el resultado final.<sup>416</sup>

### Concepto

En general puede decirse que para enfrentarse al concepto de grupo parlamentario la doctrina apela a su relación con los partidos políticos.

Para Torres del Moral sería: "La unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables".<sup>417</sup>

Por su parte Carro Martínez los define como "las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido e ideologías para conciliar con unidad de voto y de portavocía casi toda la actividad parlamentaria".<sup>418</sup>

José Antonio Alonso de Antonio considera que no es adecuado buscar el concepto de grupo parlamentario única y exclusivamente en su relación con el partido político. Por lo que conviene ofrecer una referencia genérica de grupo parlamentario como "la unión de varios Parlamentarios, con afinidad ideológica o por necesidades Parlamentarias, en orden a la organización personal interna de trabajo de las Cámaras".<sup>419</sup>

Bajo la concepción de Serna de la Garza los grupos parlamentarios "son formas de organización interna de las Legislaturas, integradas por legisladores de un sólo partido político que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias".<sup>420</sup>

<sup>416</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>417</sup> Autor citado por José Antonio Alonso de Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>418</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>419</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>420</sup> José María Serna de la Garza, *op. cit.*, p. 41.

En la doctrina existe la discusión sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios. Esta discusión gira en torno a la consideración de estas agrupaciones ya sea como órganos internos del parlamento o como órganos pertenecientes a los partidos políticos. Serna de la Garza sugiere una concepción mixta en la que se reconoce que el grupo parlamentario adquiere autonomía respecto a su partido de filiación al integrarse a la estructura y dinámica del Congreso, en tanto que mantiene su autonomía frente al Congreso al mantener sus vínculos con el partido político que apoyó las candidaturas de quienes son integrantes del grupo parlamentario en cuestión.<sup>421</sup>

Alonso de Antonio cita a Pérez Serrano quien ha considerado a los grupos parlamentarios como: a) órgano del partido político; b) órgano del partido político y del Estado; c) órgano de las cámaras del Parlamento; d) órgano del partido y de las cámaras; e) como una asociación de distinto tipo.

La explicación más extendida en la doctrina es la del carácter de asociación, ya sea como asociación no reconocida; asociación-órgano, asociación de derecho privado, asociación privada con funciones públicas, asociación legal y permitida derivada del precepto legal en cuestión (en México es el artículo 70 constitucional). Las peculiaridades que caracterizan a esta figura hacen difícil su encuadramiento en las anteriores concepciones. Por esencia una asociación debe ser de constitución y afiliación voluntarias<sup>422</sup> en tanto que en el caso particular, los parlamentarios tienen la obligación de afiliarse a un grupo parlamentario.<sup>423</sup>

<sup>421</sup> *Idem.*

<sup>422</sup> El artículo 9o. constitucional contempla en sus primeras líneas el derecho de asociación, que se considera como una garantía de libertad; con ello se puede interpretar que el constituyente lo que quiso era proteger esta libertad de los habitantes del país siempre que sus fines sean pacíficos.

<sup>423</sup> Por su parte, la Constitución General de la República en su artículo 70 contempla lo referente a las agrupaciones de los diputados, delegando al contenido de la ley aquellos aspectos que tengan que ver con las formas y procedimientos para agrupar a los diputados, atendiendo a su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas representadas en la cámara baja. En el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General se ha establecido que los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la cámara.

Por las consideraciones antes apuntadas, José Antonio Alonso de Antonio reputa a las agrupaciones parlamentarias como "entes colegiados de origen constitucional, regulación parlamentaria y formación imperativa para organizar la actividad personal de las Cámaras dirigida al cumplimiento de las funciones parlamentarias".<sup>424</sup>

Finalmente diremos que el autor Mauricio Rosell se quita de problemas y reputa la naturaleza de los grupos parlamentarios confundiendo a ésta con el concepto que de éstos nos brinda el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución General de la República.<sup>425</sup> Desde mi punto de vista, los grupos son órganos de los congresos con características partidistas.

#### IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LOS PARLAMENTOS MODERNOS

Bajo la óptica de Fernando Santaolalla, los grupos parlamentarios son los ejes sobre los cuales gira la vida política de los plenos legislativos en nuestros tiempos. En lapsos en que imperaba el parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individualmente considerados eran un factor primordial, y las organizaciones políticas no tenían un gran auge, la situación de las actuales cámaras se ha invertido ya que estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. Dadas estas circunstancias, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo actual son las fuerzas políticas organizadas.<sup>426</sup> Los grupos parlamentarios constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del Poder Legislativo depositado en los congresos.

Para que se diera esta transformación han influido factores de distinta naturaleza, tales como: la necesidad de la sociedad y del Estado contemporáneos en actuar con base en grandes y operativas organizaciones y otros factores de índole parlamentario, como la consolidación de los partidos políticos como instrumento de participación política y de manifestación de la

<sup>424</sup> José Antonio Alonso de Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>425</sup> Cfr. Mauricio Rosell, *op. cit.*, p. 218.

<sup>426</sup> En este sentido véase Ángel J. Sánchez Navarro, *op. cit.*, p. 98. Además el autor agrega que como excepción se pueden encontrar a las Standing Orders británicas, que reconocen un amplio margen de actuación a los miembros del parlamento, aunque esto no sea óbice para reconocer su importancia a los grupos organizados.

voluntad popular, además de la paralela consagración de sistemas electorales proporcionales que dificultan la presencia de diputados independientes al tiempo que fomentan la proliferación de fuerzas políticas con presencia en las cámaras (sistemas bicamerales). El elector actual ya no otorga su voto a favor de una persona específica, sino de una fuerza política en particular.<sup>427</sup>

De forma coincidente con Fernando Santaolalla, José Antonio Alonso de Antonio afirma que: "Puede decirse sin riesgo de exageración que los grupos parlamentarios son el tamiz a través del cual se desarrolla hoy casi al completo la vida parlamentaria española."<sup>428</sup>

Este último autor cita a José María Gil-Robles y Gil Delgado en el siguiente sentido: "concretamente, entre nosotros, el excesivo predominio de los grupos parlamentarios en la vida de las cámaras puede conducir, y de hecho conduce, a que la expresión de la voluntad general sea menos fiel de lo que podría ser".<sup>429</sup>

En nuestro país jurídicamente se reconoce que los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del proceso Legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas del pleno de los legisladores; además constituyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes (art. 39 LOCG).

## GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

En la opinión de Manuel Ramírez<sup>430</sup> resulta curioso que a pesar de la gran cantidad de bibliografía que hay sobre partidos y sistemas de partidos, son pocas las consideraciones de índole general que hasta ahora hayan permitido establecer tendencias más o menos verificadas a nivel comparado, entre el sistema de partidos vigente en un país y la naturaleza de los grupos parlamentarios.

Primeramente, advierte, tiene especial importancia al régimen o sistema electoral vigente. Los sistemas electorales mayoritarios conceden ma-

<sup>427</sup> Cfr. Fernando Santaolalla, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

<sup>428</sup> José Antonio Alonso de Antonio *et al.*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>429</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>430</sup> Catedrático de derecho político en la Universidad de Zaragoza.

yor facilidad a los diputados independientes, y por ello permiten la existencia de cámaras más fluidas.<sup>431</sup>

En segundo lugar el bipartidismo parece estar estrechamente relacionado con la existencia de grupos parlamentarios sólidos, con fuerte disciplina de voto. Al grupo del partido que detenta el poder, mediante esta solidez cerrará filas en la defensa del gobierno, de la misma forma en que el partido de oposición lo hará para criticarlo y derribarlo de aquel lugar.

En tercer lugar, y mediante una análisis comparado parece reflejar una cierta relación entre la solidez y disciplina de voto en un grupo y el grado de intensidad ideológica del partido a que representa en el parlamento.<sup>432</sup>

La siguiente metáfora viene a colación con la existencia de partidos de centro en los regímenes en que éstos existen: "...cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido mayor será la disciplina existente en su Grupo Parlamentario".<sup>433</sup>

La existencia de partidos de centro parece favorecer un menor grado de solidez y disciplina en el grupo parlamentario. Esto se justifica en la concurrencia de distintas corrientes ideológicas que suelen converger en partidos centristas, lo cual conduce a que se den casos de indisciplina. El factor ideológico tiene menor importancia en esta clase de partidos y la política de cada día tiene que ser, en muchas ocasiones, producto de pactos poco estables entre las familias que integran el centro. Esto significa un menor porcentaje de cohesión en el grupo parlamentario correspondiente, que suele ver reproducido en su seno las mismas luchas internas que existen en el partido.<sup>434</sup>

## EL SERVICIO CIVIL Y LA CARRERA PARLAMENTARIA

Parte del elemento humano que compone los partidos políticos son aquellos militantes que revisten las cualidades necesarias para aspirar al cargo

<sup>431</sup> Cfr. Varios autores, *I Jornadas de derecho parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, op. cit.*, p. 128. Este autor basa su suposición en lo dicho por Fernando Santaolalla al siguiente tenor: "La paralela consagración de los sistemas electorales proporcionales dificultan la presencia de parlamentarios independientes al tiempo que multiplican el número de fuerzas políticas presentes en las cámaras." Fernando Santaolalla, *op. cit.*, pp. 139 y 140.

<sup>432</sup> *Ibidem*, pp. 128 y 129.

<sup>433</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>434</sup> *Ibidem*, p. 130. Esta conferencia pronunciada por el autor puede ser encontrada en: Instituto de Investigaciones Legislativas, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, vol. 1, núm. 3, 1a. época, México, septiembre-diciembre de 1991, pp. 199 a 223.

de diputado o senador nivel federal o diputado local, tomando en consideración su conformación unicameral.

Dado el objetivo de esta obra es imprescindible abordar el tema del servicio civil y la carrera parlamentaria, pues el dominio del derecho político parlamentario por quienes laboran en el ámbito del Poder Legislativo es indispensable para fortalecer la eficacia y calidad del trabajo legislativo y parlamentario.

El servicio civil de carrera según lo concibe la nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados es el sistema que regula de forma imparcial, clara y transparente el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y promoción de los cuerpos del servicio de la función legislativa y de la administrativa-financiera que se integran en rangos y niveles propios, que se diferencian de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la misma cámara.

Se reputan funcionarios del servicio de carrera de la Cámara de Diputados los servidores públicos que están incorporados, en razón de un vínculo jurídico, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativa-financiera. Asimismo, los funcionarios que conforman la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social forman parte del servicio en términos de su respectivo estatuto.<sup>435</sup>

De lo dispuesto por los ordenamientos antes aludidos se desprende claramente que a la fecha no se ha considerado la posibilidad de incluir la profesionalización de quienes ejercen la función parlamentaria, que dada su importancia se antoja una medida de carácter urgente y necesaria.

El servicio civil de carrera contempla los siguientes objetivos, a saber:

- Formar funcionarios de alta calidad que coadyuven de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la cámara;
- Proveer los servicios que se prestan en la cámara de personal calificado;

<sup>435</sup> Cfr. Cecilia Mora Donatto, *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*, México, 2000, p. 29.

- Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional;
- Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del estatuto y demás ordenamientos aplicables.<sup>436</sup>

Ninguno de los anteriores objetivos choca con la profesionalización de los parlamentarios, excepto en lo referente a la garantía de su permanencia; puesto que la investidura tan digna de legislador es ganada mediante el sufragio ciudadano, por lo que es evidente que su nombramiento no se debe a la designación del titular de otro órgano estatal.

Tanto la naturaleza del nombramiento de los parlamentarios como el principio plasmado en la Constitución de la no reelección se contraponen a la formación de un parlamento instruido, versado y docto en la materia que labora. Hasta la fecha, dentro de los requisitos constitucionales no se exige una preparación específica para tener derecho a figurar como candidato para un cargo dentro del Congreso General o de las legislaturas de los estados.<sup>437</sup>

En el presente, a casi 200 años de haberse dado el Congreso Constituyente de 1824 el servicio civil de carrera y la carrera parlamentaria no van de la mano. Considero que para lograr la conformación de una legislatura verdaderamente preparada, primeramente la ciudadanía debe exigir a los partidos políticos que sus postulantes aparte de honestidad y autenticidad cumplan con otros requisitos para ser candidatos a una diputación, o en el Congreso General, lograr el cargo de Senador de la República, o en su caso, los congresos locales. Y en este apartado los partidos políticos deben contar con fundaciones, institutos y convenios para capacitar a sus candidatos de elección popular. El IFE está jugando un papel fundamental en la cultura política y cabe reconocerlo en esta obra de derecho político parlamentario.

Pero eso no es todo, también se hace indispensable un debate en torno a la conveniencia de abolir la regla de la no reelección consagrada en la Constitución general con base en circunstancias específicas de nuestra

<sup>436</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>437</sup> Véanse los artículos 55 y 56 constitucionales, así como a nivel local el artículo 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, del cual no se desprenden exigencias más palpables para asumir dicha responsabilidad.

historia política. Esta regla en la actualidad se contrapone a la profesionalización y dignidad política de los parlamentarios mexicanos que al menos en la actualidad están viviendo el verdadero principio y fin constitucional de la división, colaboración y equilibrio de poderes, que encuentra su fundamento en el artículo 49 de la Carta Magna y 20 de la Constitución de Colima. En lo personal catalogo como caduca por anacrónica la no reelección y propongo su derogación, al menos por lo que a los legisladores federales y locales se refiere. En cuanto a los diputados y senadores, en un sistema pluripartidista como el nuestro, podría ser indefinido o acotado a un término de 18 años, citando como ejemplo meramente arbitrario tal duración, y a la vez como una medida preventiva en contra de la partidocracia y las facciones promotoras de la burocracia parlamentaria o partidista.

Otra propuesta es que dado nuestro sistema federal, se deje a la libre voluntad de los ciudadanos que componen las entidades federativas, representados por el Congreso, la organización y funcionamiento propio de sus poderes, entre los cuales, el Poder Legislativo tendría la oportunidad de conformarse con el número de diputados que se creyeran convenientes, constituidos en el número de cámaras que consideraran más apropiado, y regulando la duración de las legislaturas, atendiendo al principio democrático de la elección y reelección de diputados y miembros de los ayuntamientos exclusivamente de acuerdo con la cultura política y circunstancias socioeconómicas y geopolíticas de cada entidad federada. Obvio es que a efecto de proyectar estas ideas en el plano constitucional se requiere de una reforma constitucional a dos artículos en lo particular, siendo el 115 en materia del gobierno de los municipios, y el 116 tratándose del gobierno interior de las entidades federativas. Asimismo y para delimitar los ámbitos de jurisdicción y competencia, los congresos locales pueden crear constituciones municipales dadas las reformas al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quienes hemos vivido la experiencia de integrar una legislatura, sabemos las dificultades que entraña lograr una adecuada preparación de los parlamentarios, pues, por lo general, aparte de desconocer el proceso legislativo y el derecho político parlamentario en general, el sistema político mexicano distorsionó de tal manera la imagen y función del Poder Legislativo y por lo general, el reclamo de la ciudadanía es que los legisladores actúen como miembros del Poder Ejecutivo, realizando políticas

públicas y no presupuestando, evaluando y controlando el cumplimiento de las mismas; y asimismo, confunden la función de la representación con la de mandato, tratando de vincular a los legisladores exclusivamente con el interés particular de un distrito, de un sector social y no del interés general que cumplen al legislar y al fiscalizar los presupuestos públicos, o al dar seguimiento a las políticas públicas y evaluar constantemente los programas consustanciales al Plan Nacional de Desarrollo o a los planes estatales y municipales de desarrollo.

Por lo expuesto, se requiere por lo menos, que todos los congresos cuenten con institutos de derecho parlamentario y técnica legislativa y las universidades con la cátedra de derecho parlamentario y técnica legislativa, materias que en el sector privado, como el público, en este lapso de transición política va cobrando su verdadera y trascendental importancia para el desarrollo del país y específicamente del Estado federal.

#### MÁS SOBRE LA REGLA HISTÓRICA DE LA NO REELECCIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

Una de las reglas jurídico-políticas trascendentales en el sistema político mexicano se encuentra en la no reelección del Presidente de la República. Esta regla constituye una de las bases sobre las cuales se ha cimentado el sistema político y una de las causas más importantes de la estabilidad de que se ha gozado durante más de cinco décadas, según el dicho de Jorge Carpizo.<sup>438</sup>

Carpizo hace la comparación de las formas de pensar sobre el tema de la reelección,<sup>439</sup> de los doctrinarios Miguel Lanz Duret,<sup>440</sup> Daniel Moreno,<sup>441</sup> Ulises Schmill,<sup>442</sup> Ignacio Burgoa,<sup>443</sup> Emilio Rabasa y Gloria Caballero, Enrique Serna<sup>444</sup> y Serafín Ortiz Ramírez,<sup>445</sup> quienes pugnan a favor de la

<sup>438</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 519.

<sup>439</sup> *Ibidem*, pp. 525 y 526.

<sup>440</sup> Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959, p. 214.

<sup>441</sup> Cfr. Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Pax, 1972, p. 389.

<sup>442</sup> Cfr. Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos universitarios, 1971, p. 280.

<sup>443</sup> Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1973, p. 836.

<sup>444</sup> Cfr. Enrique Serna Elizondo, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Textos universitarios, 1979, pp. 242 y 243.

<sup>445</sup> Cfr. Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Cultura, 1961, p. 438.

institución de este principio por razones sociales e históricas del pueblo mexicano.

Tena Ramírez manifiesta que la tendencia a perpetuarse en los cargos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestro país y su razón se encuentra en que la violación del voto vicia en su origen la elección de los funcionarios quienes para transmitir el poder, no están dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocen; así las cosas, el funcionario se enviste de poder sin que para ello le importe la voluntad del pueblo.<sup>446</sup> La regla de no reelección en la Constitución mexicana de 1917, bajo la óptica de Carpizo, se establece de la siguiente forma:

- El Presidente de la República así como los gobernadores de los estados se encuentran impedidos para volver a ocupar dicho puesto.
- Los gobernadores interinos, provisionales o con cualquier otra denominación, no pueden ocupar el cargo para el periodo inmediato, pero después de transcurrido quedan facultados.
- Los parlamentarios federales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; pero después sí.
- La misma suerte de los anteriores corren los diputados de las legislaturas locales.
- Los diputados y senadores suplentes pueden ser electos para el siguiente periodo, siempre que no hubiesen estado en funciones, pero los propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos por el pueblo no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, pero sí después, igual suerte corren si el cargo les fue conferido por alguna autoridad.<sup>447</sup>

Comenta Carpizo que en el texto original de la Constitución de 1917, los miembros de ambas cámaras del Congreso General podían ser reelectos en forma indefinida. Para el año de 1933 se ampliaron sus periodos; para los diputados de dos a tres años y para los senadores de tres a seis

<sup>446</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1972, pp. 442 y 443.

<sup>447</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 529 y 530.

años, y respecto a la regla de no reelección quedó establecido que no podrían ser reelectos para el periodo inmediato.

Una forma de atemperar dicha regla fue propuesta en el año de 1964, en el que la diputación del Partido Popular Socialista presentó el proyecto para adicionar el artículo 59 constitucional con una nueva fracción que dispusiera que los diputados sí podrían ser reelectos.

Cuando el senado conoció de dicha iniciativa, sin discutirla la rechazó unánimemente, y al regresar a la cámara de origen, ésta ordenó que se archivara la misma. Esto refleja, como lo dice Carpizo, que todo lo relacionado con la regla de la no reelección, aunque no se refiera a la figura presidencial, adquiere aspectos políticos muy delicados y se convierte en objeto de duras discusiones.

Carpizo, comentarista del presidencialismo, se encuentra totalmente de acuerdo con la regla de no reelección tal cual está plasmado en nuestra Carta Magna.<sup>448</sup>

Tal postura no la comparte Antonio Martínez Báez quien considera que en todos los países modernos hay una profesión de gran importancia, que requiere no sólo de una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, siendo ésta la profesión parlamentaria.

Comenta Martínez Báez que dentro del género del político profesional existe una especialización muy exigente en las calidades humanas para el mejor desempeño de las funciones de los parlamentarios, las cuales no deben encomendarse a gente aficionada o sin preparación.

Continúa diciendo Martínez Báez que sin llegar a la tecnocracia, resulta sin duda la conveniencia de la formación de gente experimentada políticamente hablando dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede lograr sin la posibilidad en la permanencia dentro del cargo, siempre bajo la observancia de las más puras reglas que impone la democracia.

Por las razones apuntadas, Martínez Báez es de la opinión (con la cual coincido) que debe establecerse nuevamente, en forma ilimitada, la posibilidad de que los congresistas sean reelectos en forma indefinida, si así lo estiman los electores.<sup>449</sup>

<sup>448</sup> *Ibidem*, pp. 530 y 531.

<sup>449</sup> Cfr. Antonio Martínez Báez, *op. cit.*, p. 396.

## Capítulo 7

# Estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo

DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA E HISTÓRICA DE CONGRESO, PARLAMENTO, CORTE, JUNTA, ASAMBLEA, CÁMARA, DUMA, IGLESIA, CONSEJO Y CONCILIUM

### Congreso

Proviene del latín *congressu, congređi*. Caminar conjuntamente. Junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio, y especialmente la hecha para tratar asuntos de gobierno y regular cuestiones internacionales.<sup>450</sup>

### Cámara

Proviene de latín *camara*, y éste a su vez de un término griego con que se significaba una bóveda o cámara. Se debe hacer énfasis en que este término no es privativo del derecho, y bajo el mismo se ha querido significar o representar una serie distinta de ideas metajurídicas que tienen que ver con aparatos tecnológicos, la habitación principal de una casa entre otras acepciones. En el derecho político parlamentario se nombra así a cada uno de los cuerpos colegisladores dentro de los gobiernos representativos, los que comúnmente se distinguen con los nombres de cámara alta y cámara baja.<sup>451</sup>

<sup>450</sup> Cfr. *Diccionario Enciclopédico Lexix 22/vox cluj- coro*, t. 5, España, 1976, p. 1379.

<sup>451</sup> Recuérdese que en Inglaterra existen la Cámara de los Comunes (equivalente a la Cámara de Diputados) y la Cámara de los Lores quienes constituyen el parlamento en este país. Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. A-G, España, 1992, p. 372.

## Duma

Proviene del ruso *duma*, aunque el vocablo tiene origen germánico, bajo el cual se quiere significar la Asamblea Legislativa de la Rusia zarista.<sup>452</sup> Se trataba de un parlamento o cuerpo legislativo del Imperio ruso hasta 1917. Colaboraba en la discusión de los proyectos de ley, que de acuerdo con las normas fundamentales de aquella época, debían pasar al consejo del Imperio para ser sometidos con posterioridad a la sanción autocrática suprema, representada por la voluntad del zar. El término cayó en desuso en el régimen soviético para ser sustituido por el nombre de Soviet, que no es otra cosa que la expresión del partido único.<sup>453</sup>

## Corte

Proviene del latín *cors*, *cortis* o *cohors*, *cohortis*, *cohorte*. Su significado es multívoco y se aplica a una gran cantidad de ideas, todas distintas entre sí. A manera de ejemplo, una de sus acepciones es aquella que relaciona al vocablo con la población en donde habitualmente reside el soberano en las monarquías; igualmente así se conoce al conjunto de personas que conforman la familia y comitiva de un rey; el Tribunal de Justicia (Suprema Corte de Justicia de la Nación); en la época moderna se ha aplicado este nombre a las cámaras legislativas, ya sea que estuviesen conformadas por una cámara o dos.<sup>454</sup>

## Junta

Del latín *juntar*, significa reunión de personas para conferenciar o tratar un asunto.<sup>455</sup> Una persona o grupo de notables expidieron en México documentos para gobernar el país, sustituyendo el nombre de "Congreso", por el de "Junta Nacional Instituyente" que otorgó el Reglamento Político Provisional del Imperio de Iturbide; también existió la Junta Nacional Legislativa que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. Alamán trató las Bases para la Administración de la República hasta

<sup>452</sup> *Ibidem*, p. 782.

<sup>453</sup> Cfr. Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, t. II, c-d, Argentina, Edit. Heliasta, 1972, p. 810.

<sup>454</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. a-g, op. cit., pp. 583 y 584.

<sup>455</sup> Cfr. LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., pp. 551 a 553.

la promulgación de la Constitución de 1853, que fueron aprobadas por unas cuantas personas y, Maximiliano, autodeclarado con poderes Constituyentes, promulgó en 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.<sup>456</sup>

### Consejo

Deriva del latín *consilium* que se aplica al dictamen que se da o toma para la realización de una cosa. Al igual que la Corte, el consejo era un tribunal supremo que se componía por diferentes ministros, encabezado por un presidente o gobernador; era aplicado a la corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre una determinada materia o ramo; en el derecho mercantil, se le nombra así al cuerpo deliberante de las sociedades.<sup>457</sup>

### Concilio

Proviene de *concilium*, designándose con este vocablo a la junta o congreso para tratar alguna cosa. Así igual se ha designado a la junta o congreso de obispos y otros eclesiásticos de la Iglesia católica, o de parte de ella, para deliberar acerca de asuntos de dogmas y de disciplina.<sup>458</sup>

### Asamblea

Es para señalar a la reunión numerosa de personas convocadas para algún fin; cuerpo político y deliberante, como lo son el Congreso y el Senado.<sup>459</sup>

Es posible señalar que este vocablo se aplica dentro y fuera de la ciencia del derecho. En el mundo jurídico se aplica dentro del derecho civil y mercantil, especialmente cuando se habla del órgano máximo de deliberación de un ente jurídico colectivo.

### Iglesia

Proviene del latín *ecclesia*, aplicado a la congregación de fieles cristianos en virtud del bautismo; conjunto del clero y pueblo de un país en donde el

<sup>456</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 9a. ed., t. A-CH, México, Edit. Porrúa, 1996, p. 626

<sup>457</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. a-g, op. cit., pp. 583 y 546.

<sup>458</sup> *Ibidem*, pp. 583 y 531.

<sup>459</sup> *Ibidem*, p. 207.

cristianismo tiene adeptos; al gobierno eclesiástico general del sumo pontífice, concilios y prelados; así también se designa al templo cristiano.<sup>460</sup>

## Parlamento

Así se le nombra a la cámara o Asamblea Legislativa, nacional o provincial; otra acepción es aquella en la que se le usa como razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta. Al igual que otros términos que ya se han visto, no sólo ha servido para designar al conjunto deliberante que toma decisiones políticas de un país: ha sido utilizado para significar a cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia, además era convocado para tratar asuntos relevantes.<sup>461</sup>

Francisco Berlín Valenzuela hace una diferenciación entre los términos asamblea y parlamento. Él encuentra diferencias no sólo desde el punto de vista gramatical y etimológico, sino que apunta que las asambleas difieren en cuanto a su carácter, estructura y funciones, teniendo algunas el carácter de instituciones permanentes y otras ocasionales.

Este autor considera que de acuerdo con sus funciones, las asambleas se pueden clasificar en: consultivas y deliberativas, correspondiendo a las primeras emitir dictámenes, por encargo de un órgano superior sin que sus decisiones tengan el carácter de obligatorio; en tanto que las segundas toman decisiones en torno a los asuntos que se someten a su consideración.

Dentro de las de segundo tipo se encuentra la Asamblea Legislativa, cuya principal función es la de creación del marco jurídico y cuyos miembros son elegidos mediante el sufragio popular, constituyéndose en un cuerpo político deliberante. Por otro lado, el parlamento, en el Estado moderno ejerce una serie de funciones entre las cuales está la de ser legislador. El Parlamento es un órgano colegiado político; de carácter representativo y en el que recaen funciones de la dirección del Estado y que realiza como órgano de Estado, independientemente de que en él recaea la función creadora de las leyes y el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con el marco constitucional estatal y el régimen político en que se actúa.

<sup>460</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. h-z, España, 1992, p. 1139.

<sup>461</sup> *Ibidem*, p. 1532.

Visto como institución política, el parlamento tiene una connotación más amplia que la de Asamblea Legislativa, y en este sentido resulta adecuado el término para hacer referencia a un órgano legislativo dentro de un sistema presidencialista, por lo que coincido plenamente con la afirmación de Antonio Martínez Báez, en el sentido de considerar correcto denominar a la disciplina jurídica que de él se ocupa derecho político parlamentario y no derecho legislativo.<sup>462</sup>

Finalmente el autor italiano, Silvano Tosi, llega a afirmar que el término parlamento ha sido universalmente adoptado para designar a la asamblea en que se deposita el Poder Legislativo de los modernos estados representativos.<sup>463</sup>

En el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador consideró como el término más conveniente el de Congreso, cuando dice que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso, mismo que se compone de cámaras, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 2o. y 3o. de la LOCGEUM.

## ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 70 de la Constitución federal contiene el fundamento de la libertad, justicia, autonomía, independencia e imparcialidad, representatividad y pluralismo con el que deben de actuar los integrantes del Congreso como órgano colegiado o ya como parlamentarios, pues tal numeral en su segundo párrafo prescribe que "El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.(...) Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia." Asimismo, el artículo 3o. de la LOCGEUM dispone que el Congreso y las cámaras que lo conforman tendrán la organización y funcionamiento que dispongan la Constitución Política, la ley orgánica y el reglamento interior del Congreso. Además subraya en su último párrafo los valores de autonomía e independencia del Congreso, cuando se dispone la ley orgánica, sus reformas

<sup>462</sup>Cfr. Varios autores, *Derecho político parlamentario iberoamericano*, op. cit., pp. 69 y 70.

<sup>463</sup>Cfr. Silvano Tosi, *Derecho político parlamentario*, op. cit., p. 1.

o adiciones no requieren para su vigencia de la promulgación por parte del Ejecutivo federal, ni podrán ser objeto de veto.

Respecto a su estructura la Ley Orgánica del Poder Legislativo federal, contiene 5 títulos y 14 capítulos cuyo contenido abarca 135 artículos y cuatro artículos transitorios.

El título primero de la ley se denomina "Del Congreso General", dentro del cual se hallan disposiciones generales que van de los artículos 10. al 13. El título segundo es denominado "De la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados", el cual contiene un capítulo primero que norma la sesión constitutiva de la cámara, ocupando los numerales 14 a 16; el capítulo segundo trata de la mesa directiva, cuyos artículos comprenden del 17 al 25; el capítulo tercero trata sobre los grupos parlamentarios, cuyo contenido sólo comprende los artículos 26 a 30; el capítulo cuarto es para la Junta de Coordinación Política, y contiene los artículos 31 a 36; el capítulo cinco trata sobre la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, cuyas disposiciones son los artículos 37 y 38 únicamente; el capítulo sexto trata sobre las comisiones y comités legislativos, cuyos preceptos van del 39 al 57; el capítulo primero del título tercero es en torno a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, estableciendo sus normas los artículos 58 al 61; el capítulo segundo trata sobre la mesa directiva, estableciendo su contenido en los numerales 62 a 70. El nombre del capítulo tercero es "De los Grupos Parlamentarios", y comprende los artículos 71 a 79. El capítulo cuarto trata sobre "La Junta de Coordinación Política", que comprende los artículos 80 a 84. El capítulo quinto se llama "De las Comisiones" comprendiendo los artículos 85 a 105. El capítulo sexto trata sobre la organización técnica y administrativa y comprende los artículos 106 a 115. El título cuarto trata sobre la comisión permanente y de los artículos 116 a 129, mientras que el título quinto es relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso, de los artículos 130 a 135. Finalmente se dirá que cuenta con cuatro artículos transitorios.

#### COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

El artículo 50 de la Constitución General de la República dispone la división del Congreso General en dos cámaras: la de diputados y de senadores.

Asimismo el artículo 10. de la LOCGEUM dispone: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

El artículo 52 dispone que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la Cámara de Senadores estará compuesta por 128, de los cuales en cada entidad federativa y el Distrito Federal dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado por la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (art. 56 constitucional). Asimismo, por cada senador propietario habrá de elegirse un suplente, quienes deberán cumplir con los requisitos que constitucionalmente se han fijado.

Cabe señalar que el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura y seis años para los segundos. El año legislativo se computará del 1o. de septiembre al 31 de agosto siguiente.

Por lo que hace a la composición de la Cámara de Diputados del estado de Colima, los artículos comprendidos entre el 22 y 32 ordenan en quién, en cuántos, cómo, cuándo y en base a qué cantidad de población y sistema electoral se integrará el Congreso, los requisitos, características y condiciones para formar parte del mismo, así como su renovación, incompatibilidades funcionales para ocupar el cargo, las garantías para el ejercicio de la función y su funcionamiento.<sup>464</sup>

De hecho, el fundamento constitucional para la composición del Poder Legislativo del estado de Colima se encuentra en el artículo 22, que dispone: "Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso integrado por dieciséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve Diputados electos según el principio de representación proporcio-

<sup>464</sup> Cfr. Marcial Rodríguez Saldaña y José Gilberto Garza Grimaldo (coords.), *Estudios Constitucionales y parlamentarios*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, y H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001, p. 341.

nal...”, además de que por cada diputado titular deberá haber un suplente, según reza el mismo precepto.

## UNICAMERISMO O BICAMERISMO ESTATAL

El bicameralismo, según María Moliner, se aplica al sistema u organización política basada en la existencia de dos cámara legislativas, a diferencia del sistema unicameral (art. 1o. de la LOGGEUM).<sup>465</sup>

La doctrina ha señalado algunas ventajas que trae aparejada la adopción de uno u otro sistema, desarrollando, por el momento, las ventajas e inconvenientes del bicameralismo, al siguiente tenor:

Respecto al bicameralismo, expresa Jorge Xifra Heras, hay que considerar la eficacia del valor representativo de la integración democrática que adquiere mayor pureza y templanza debido al resultado de la mezcla de la regla inorgánica y numérica que se da en la cámara baja con los criterios concernientes a la representación clasista y estamental contenidos en las llamadas cámaras altas, característico de los estados federados y tomando en consideración que en algunos países la integración de la segunda cámara no es mediante el voto popular.

En aquellos sistemas que han adoptado el bicameralismo les permite la doble discusión y reflexión de los asuntos en general, con el afán de evitar la aprobación de leyes de forma precipitada, pues en caso de que la cámara baja procediera a la ligera o actuara bajo presiones partidistas o de otra índole, la cámara alta, llamada de enfriamiento o reflexión, estaría en la posibilidad de hacer ver los inconvenientes de su proceder, exponiendo su parecer con mayor información y serenidad por ser ajena a las contiendas electorales y a los elementos pasionales que suelen ser características de la Cámara de Diputados.

Por lo que se refiere a la función legislativa, siempre es más recomendable que esté a cargo de dos instituciones, pues de esta forma se garantiza la práctica de los principios de libertad, justicia y el sistema de división de poderes, en virtud de que al actuar la cámara alta como cámara de contrapeso se asegura el equilibrio constitucional.<sup>466</sup>

<sup>465</sup> Cfr. María Moliner, *Diccionario de Uso del Español*, vol. a-g, España, Edit. Gredos, 1977, p. 373.

<sup>466</sup> Cfr. Jorge Heras Xifra, *Curso de derecho constitucional*, t. II, España, Edit. Bosch, 1962, pp. 168 a 170. Autor citado por Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho político parlamentario*, op. cit., pp. 199 y 200.

Por su parte, nuevamente María Moliner, pero ahora respecto al término "unicameral", comenta que es aplicado a regímenes políticos de una sola cámara. Al igual que en el bicameralismo, se pueden advertir una serie de ventajas y desventajas, entre las que Xifra Heras destaca:

La unidad de un pueblo se manifiesta mejor en un órgano que en varios, por lo que sale sobrando la existencia de una cámara extra.

Con la existencia de dos cámaras y sus medios de información diferentes, el debate sobre leyes y los asuntos que conocen son realizados apresuradamente y con menor reflexión a diferencia de lo que suele suceder con una sola cámara, con lo cual el voto de la cámara informada puede entorpecer el trabajo de la otra usando su derecho de veto.

Menciona que se debe considerar el entorpecimiento inherente al doble examen, amén del fuerte gasto económico que deriva para el pueblo del sostenimiento de dos cámaras, la necesidad de contar con una asamblea más consolidada que evite los abusos del poder por parte del gobierno, así como el cumplimiento de las funciones parlamentarias que requieren mayor sencillez para ser más eficaces.<sup>467</sup>

Otros estudiosos mexicanos hacen alusión a la diferencia existente entre México y los Estados Unidos respecto a la integración de los poderes legislativos locales, ya que en nuestro país los congresos locales están compuestos por una sola cámara; mientras que en el vecino país del norte el Poder Legislativo local se integra bicameralmente, compuesto por un Senado estatal y una cámara de representantes local. El origen del bicameralismo estatal norteamericano se deben según Bryce, a que en varias colonias existió un pequeño Consejo del Gobernador además del cuerpo representativo popular y la mencionada tendencia a imitar a Inglaterra con sus lores y comunes. En Veracruz y Yucatán en 1825, en Durango en 1826 se dieron los únicos casos de bicameralismo local, debido a la creación de un Senado estatal en cada una de las entidades federativas, durante un periodo bastante corto.<sup>468</sup>

Por lo antes expuesto queda claramente entendido que salvo las anteriores excepciones, en las entidades de la República Mexicana el Poder Legislativo Local ha estado compuesto por una sola cámara de representantes denominada "Cámara de Diputados".

<sup>467</sup> Autor citado por *ibidem*, pp. 229 y 230.

<sup>468</sup> Cfr. Máximo Gámiz Parral, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., pp. 266 y 267.

Esta voz proviene del latín *electio-onis*. Elección; acción de escoger; de *electus*, participio pasivo de *eligere* "elegir, escoger, elegir por votación", de *e-sacar* más *ligere*, de *legere* "recoger, escoger, leer".<sup>469</sup> A efecto de estructurar un sistema democrático representativo es necesaria la creación de canales para traducir la opinión de los ciudadanos sobre quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Para lograrlo se requiere de la organización de elecciones que se celebren frecuentemente.

Para el autor alemán Dieter Nohlen, las elecciones son una técnica de designación de los representantes, ya que el hecho de que exista la figura de las elecciones no constituye un presupuesto de la democracia. Afirma que a través de este mecanismo se sustituye cualquier otro procedimiento, como lo es la designación de representantes por sucesión, por oficio o mediante nombramiento; por lo que señala que las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo.<sup>470</sup>

De aquí que las elecciones vengan a significar el procedimiento a través del cual los ciudadanos determinan mediante el ejercicio del voto, quiénes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres ámbitos de gobierno que integran los poderes federal, estatal y municipal.

Se pueden citar dos formas de elección, que son las más típicas para la elección de los órganos legislativos, a saber: la directa, que consiste en aquella figura mediante la cual, el cuerpo electoral elige sin intermediación; y la indirecta que es aquella que se realiza a través de representantes, o bien le compete a una autoridad la designación de los miembros de un Congreso Legislativo.

De conformidad con el marco jurídico y su relación con la libertad ciudadana para elegir a sus representantes, la doctrina realizada por los autores Guy Hermet, Alain Rouquie y J.J. Linz se pueden distinguir tres formas: competitivas, semicompetitivas y no competitivas. De estas formas, sólo nos interesa hacer un comentario respecto a las elecciones competitivas, puesto que las otras formas no corresponden al estado actual democrático

<sup>469</sup> Cfr. Francisco Berlín Valenzuela, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 390.

<sup>470</sup> Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1995, obra citada por *idem*.

de derecho. En éstas se han establecido reglas que aseguran procesos electorales justos, tales como: libertad de elegir y ser electo; alternancia del poder y normas jurídicas que aseguren transparencia y credibilidad. La práctica de estos principios contribuye a hacer de esta institución un proceso legitimador del poder político.

En la realidad política el hecho de que exista una presunción de fraude en las elecciones demerita la imagen y el ejercicio del poder; y si se presume que una elección fue comprada o preparada, causa desánimo en el electorado y demerita la credibilidad del gobernante.

De ahí que la regulación jurídica concerniente a las elecciones, debe principalmente crear la confianza y certeza de que existe transparencia y limpieza en los comicios.<sup>471</sup>

Para el derecho político parlamentario, las elecciones tienen diversos significados pero el más importante es que mediante su institución se legitima la integración de los órganos legislativos. De lo anterior se desprende que el parlamento es el reflejo de la voluntad política de un pueblo; además de fijar al partido mayoritario y al que corresponde la minoría, y dar vigencia al origen de representación popular que tienen los órganos legislativos.<sup>472</sup>

El Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo que debe declarar la validez de las elecciones, tanto de diputados como de senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales, otorgando las constancias de mayoría respectivas a cada uno de los contendientes ganadores. Hace la asignación de senadores de primera minoría, y la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, de acuerdo con lo que disponen los artículos 41, 54, 56 y 60 de la Constitución federal y tiene la última palabra en caso de que se impugne la declaración de validez de las constancias en que se reconoce a los ganadores.

Jurídicamente le corresponde a la ley electoral de cada entidad de la República Mexicana determinar la forma en que se deben desarrollar las elecciones locales, tendientes a elegir gobernador e integrantes del Congreso.

<sup>471</sup> *Ibidem*, p. 391, El artículo 3o. del Código Electoral del Estado de Colima señala como principios rectores de la función electoral, los siguientes: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

<sup>472</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 392.

so local.<sup>473</sup> En ese sentido la Constitución Política del Estado de Colima en su artículo 22 establece el órgano sobre el cual deposita el ejercicio del Poder Legislativo y los sistemas de elección de sus integrantes, mismos que se sujetarán al procedimiento que disponga para tal efecto el Código Electoral del estado. Por su parte, el Código Electoral del estado en su artículo 1o. fracción V establece que dicho ordenamiento regula en dicha entidad lo relativo a la función estatal de organizar, vigilar y calificar las elecciones de gobernador del estado, de los integrantes del Poder Legislativo y de los ayuntamientos. La organización de los procesos electorales es una función del estado que se ejerce a través del Instituto Electoral local, con la participación de los ciudadanos, y los partidos políticos, y con apego a los procedimientos que señala el mismo ordenamiento (art. 3o.).

En materia federal se debe aplicar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los órganos encargados de su aplicación son: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

De hecho, el artículo 190 del ordenamiento electoral del estado se aventura a definir al proceso electoral bajo los siguientes términos: "es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, la Constitución local y este código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica del titular del Poder Ejecutivo, de los integrantes del Poder Legislativo y de los Ayuntamientos del Estado".

El proceso electoral se encuentra compuesto de varias etapas, mismas que se encuentran reguladas en el libro quinto del Cofipe en los cinco capítulos del título segundo. Todo lo relativo a los procesos electorales, desde la definición transcrita, hasta la última etapa del proceso se encuentran regulados por el libro quinto del Código Electoral Federal.

Es conveniente hacer referencia a las formas específicas de elección a saber: el sistema de mayoría relativa o absoluta y la representación proporcional.

La Constitución General de la República sienta las bases sobre las cuales se debe establecer la representación popular legislativa. Además indica que las legislaturas de los estados y en general, deben ser electas atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos de las leyes que para tales efectos creen. En su texto se ma-

<sup>473</sup>Cfr. Javier Patiño Camarena, *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 1244.

neja un mínimo de legisladores que deben ocupar estos cuerpos colegiados, atendiendo a la población de cada entidad federativa. La disposición constitucional a que se refiere la disposición anterior surgió de la preocupación del Constituyente de 1916-1917, de que estos cuerpos deliberantes tuvieran efectivamente una representatividad de la población.

El numeral 116 en su fracción segunda dispone que en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, la legislatura se debe integrar con al menos siete diputados; en aquellos cuya población exceda de este monto pero no de 800,000, serán por lo menos nueve; y en los estados cuya población sera superior a la antes indicada, la integración mínima de la Legislatura local debe ser de 11 diputados.<sup>474</sup>

Respecto a estos sistemas de elección, el artículo 22 de la Constitución local establece: "Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un congreso integrado por 16 diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve diputados electos según el principio de representación proporcional..."

Conocido el fundamento constitucional tenemos que en el estado de Colima, los integrantes del Poder Legislativo se eligen mediante un sistema mixto, dándole preferencia a la elección de mayoría relativa. En la legislación electoral, en los artículos 298 y siguientes se dispone la serie de pasos a seguir para conocer la conformación de la legislatura, atendiendo a los dos principios ya mencionados. De forma categórica, el párrafo tercero del artículo 301 de este ordenamiento señala que ningún partido podrá contar con más de 15 diputaciones, obtenidas mediante la conjugación de ambos principios; exceptuando el caso en que un partido político hubiese obtenido la victoria en todos los distritos electorales uninominales, "ni que su número represente un porcentaje total del Congreso que exceda en 10 puntos a su porcentaje de votación efectiva". Además señala un caso de excepción, culminando la redacción de la forma siguiente: "Esta disposición no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de diputaciones del total del Congreso que rebase la suma de su porcentaje de votación más 10 puntos."

En el ámbito Federal, el artículo 12 del Cofipe dispone con base en la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política que

<sup>474</sup>Cfr. Instituto de Investigaciones Legislativas, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 2, primera época, vol. 1, México, mayo-agosto de 1991, pp. 23 y 24.

para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2 por ciento y los votos nulos.

Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Para culminar el presente punto, sólo señalaremos que en los artículos siguientes (14, 15, 16, 17 y 18) han quedado establecidas las reglas por medio de las cuales se distribuirán las diputaciones y senadurías que atienden al principio de representación proporcional.

#### CONCEPTO DE LEGISLATURA COMO ÓRGANO TEMPORAL

Esta palabra, buscada en el *Diccionario de la Lengua Española* arroja como primera acepción, la del tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos.<sup>475</sup>

Para Guillermo Cabanellas, este vocablo se refiere al tiempo en que funcionan los cuerpos legislativos. Menciona que en España, es el periodo de sesiones durante el cual subsisten tanto la mesa como las comisiones permanentes designadas por cada uno de los cuerpos colegisladores.<sup>476</sup>

Por su parte, Joaquín Escriche concibe como legislatura al cuerpo legislativo en actividad, así como el tiempo de su duración.<sup>477</sup>

Finalmente, cabe señalar que el periodo de duración de una legislatura lo establece la ley, de conformidad con los artículos 17 y 62 de la Ley Or-

<sup>475</sup> Cfr. Francisco Berlin Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 573.

<sup>476</sup> Cfr. Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, t. II, E-M, Argentina, Edit. Heliasta, 1972, p. 511.

<sup>477</sup> Cfr. Joaquín Escriche, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. III, Jul-voz, México, Edit. Manuel Porrúa, 1979, p. 1196.

gánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En nuestro país no está contemplada la disolución anticipada de la legislatura, como ocurre en sistemas parlamentarios y por ende, inicia y concluye en el término prefijados.<sup>478</sup>

La interpretación llevada a cabo respecto a la duración de una legislatura que hace Berlín Valenzuela desde mi punto de vista es erróneo pues la duración de la legislatura la fija la ley independientemente del día en que tomen protesta los legisladores e inicien el ejercicio de su encargo.

## INSTALACIÓN DE LA LEGISLATURA

El fundamento constitucional de la instalación de la legislatura lo podemos encontrar en el artículo 63 en sus cuatro párrafos.

El artículo 16 de la *LOCGEUM* ordena que el presidente de la mesa directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, usando un protocolo que reza: "La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones." Acto seguido, citará para la sesión de congreso general correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del año que corresponda. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso general, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del pleno. Constituida la cámara y para la celebración de las sesiones de apertura del Congreso general, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el presidente de la mesa directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

Sobre el particular la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima (*LOPLC*), en su título segundo, capítulo II "prevé y asegura la instalación e inicio del funcionamiento de la Legislatura correspondiente, supe-

<sup>478</sup>Cfr. Francisco Berlín Valenzuela (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 573.

rando jurídicamente la caduca legislación parlamentaria que obedecía a un sistema monopartidista de gobierno Parlamentario antifuncional y provocador de conflictos para la instalación y funcionamiento del Congreso del Estado".<sup>479</sup>

En el mismo acto en que se instale formalmente la legislatura correspondiente, el presidente citará a sesión del congreso a las 11:00 del siguiente día o a partir de las 17:00 horas, a efecto de recibir el informe a que se refiere el artículo 31 de la Constitución del estado.

### Duración de la legislatura

Para Paolo Biscaretti la legislatura indica el periodo de existencia de una cámara desde el día en que se convoca por vez primera, hasta la fecha de su disolución. Señala que en Italia (Congreso federal) tiene lugar después de cinco años para la cámara y después de seis para el Senado; no importa que dicho periodo sea el normal o se disuelva anticipadamente. En la actualidad, en aquel país del viejo continente ya no hay una serie única de legislaturas como en el ordenamiento estatutario (en el cual toda disolución de la Cámara valía también como fin de la legislatura para el Senado. El sistema de la doble numeración permite que se mantenga una antigua denominación, bajo el supuesto de que una de las cámaras fuese disuelta anticipadamente.<sup>480</sup>

Menciona que en Italia ya no existe la posibilidad de tener una carencia absoluta de los órganos parlamentarios, ya que el artículo 61 de su Constitución ha establecido que hasta que no se encuentren reunidas las nuevas cámaras son prorrogados los poderes de las anteriores. Durante dicha prórroga sólo tienen facultad para realizar asuntos de particular urgencia, por lo que se debe estimar que cesa al proclamarse todos los nuevos elegidos.<sup>481</sup>

Finalmente, concluye su exposición al decir que el fin de la legislatura –por un principio consuetudinario que se recoge en el derecho político parlamentario británico– implica el cese de todos los órganos internos de las

<sup>479</sup> Palabras del suscrito en *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, y H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001, p. 353.

<sup>480</sup> Cfr. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, 3a. ed., traducido por Pablo Lucas Verdú, España, Edit. Tecnos, 1987, pp. 359 y 360. Además señala que parece que esta consecuencia no se ha tenido siempre presente por los constituyentes, respecto a sus múltiples repercusiones. Cita a manera de ejemplo que no se han precisado los efectos que habría producido la desaparición alterna de una de las cámaras sobre el trabajo legislativo en curso.

<sup>481</sup> *Ibidem*, p. 360.

asambleas y la caducidad de todo trabajo legislativo que no se hubiese culminado. En este caso en particular se deroga la regla de la continuidad en el tiempo de todos los órganos estatales, toda vez que el carácter eminentemente representativo de las cámaras que suponga su posible diversa composición tras las elecciones, no permite retomar a medias el trabajo legislativo, discutido sobre la base de convicciones políticas probablemente distintas a las que privan en la nueva asamblea. Señala que los reglamentos de las cámaras de 1971 en sus artículos 107 para los diputados y 81 para el Senado, han previsto, sin embargo, en el caso de la hipótesis planteada, que puedan seguirse los procedimientos abreviados para el examen y aprobación de los proyectos inconclusos, presentados de nueva cuenta con el texto inalterado, a petición del gobierno o de un presidente de grupo en la cámara, o por 20 senadores; además se ha establecido que los proyectos de ley de iniciativa popular<sup>482</sup> aún no discutidos no se invalidan con la disolución de la legislatura, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107 fracción IV, de la cámara y 74, fracción II del Senado.<sup>483</sup>

Para concluir, diremos que el fundamento constitucional sobre la duración de la legislatura lo encontramos en el mismo artículo 51, al señalar en su primera línea que: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años...", y relacionado con el segundo párrafo del artículo 2o. LOGGEUM que dispone: "El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura."

Como lo citamos anteriormente, respecto a la renovación del Congreso cada tres años, apunta Arteaga Nava que la Constitución federal por lo que se refiere a los estados, en su artículo 115 dispone que deben de adoptar como forma de gobierno, entre otras características, la republicana. Así, el artículo 116 prohíbe que los gobernadores duren más de seis años, pero por lo que toca a los diputados no se fija un máximo. En estas circunstancias, ¿qué debe entenderse por forma republicana?, ¿pueden los diputados locales durar cuatro, cinco y seis años?, o incluso, ¿podrían durar más? La

<sup>482</sup> La Constitución del Estado de Colima en su artículo 37 en su fracción V establece el derecho de los ciudadanos colimenses para iniciar leyes mediante la figura de la iniciativa popular. Dicha iniciativa deberá estar suscrita al menos por el 4 por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores. Además señala que las periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

<sup>483</sup> Varios autores, *1 Jornadas de derecho político parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, op. cit., p. 361.*

respuesta, ¡desde luego!, no se encuentra en un texto expreso, pero existen los siguientes elementos para considerar cuando se observa tal principio. Desde luego hay uniformidad de criterios actualmente en lo que significa la característica republicana: se entiende la renovación periódica de quienes ejercen el poder, mediante la intervención del electorado; esto en oposición a un gobierno monárquico; que normalmente es vitalicio y hereditario. La Constitución mexicana en su artículo 40 determina que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República"; para hacer efectivo tal principio determina en sus artículos 51, 56, 83 y 116 que los diputados, senadores, Presidente de la República y gobernadores de los estados durarán en sus encargos los primeros tres años; y los últimos seis años, con la sola excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que duran 15 años. En ningún caso se da a un funcionario de elección popular un plazo mayor para el desempeño de su encargo, en tal virtud se debe concluir válidamente que el legislador mexicano considera que aún se respeta el principio republicano cuando los que ejercen el poder lo hacen por seis años; un plazo mayor en nuestro caso es atentatorio de tal principio.

Las constituciones de los estados bien podrían prever libremente que los diputados duren en su encargo cuatro, cinco o seis años pero no más, ni tampoco menos de tres años.<sup>484</sup>

Toda vez que se trata de una asamblea unicameral (conformada sólo por diputados) no se requiere, como en los sistemas bicameras (tal vez) de una doble nomenclatura, cada una correspondiente a cada cámara que componen la asamblea.

#### CONCEPTO DE RECINTO PARLAMENTARIO

La palabra recinto proviene del latín *re* y *cintus*, cerca, rodeado; lugar o espacio comprendido dentro de ciertos límites. La palabra parlamentario hace referencia a lo perteneciente al Parlamento. En Inglaterra se le denominaba así a la Cámara de los Lores y a la de los Comunes. De forma extensiva, se daba este nombre en los demás sistemas de gobierno.

<sup>484</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 606.

El recinto parlamentario como su nombre lo indica, es el espacio que ocupa el parlamento y dentro de éste, se le denomina así al lugar en el cual los parlamentarios se reúnen para sesionar.

En Inglaterra el parlamento está distribuido en 25 habitaciones destinadas a ese número de comités. Estas habitaciones se encuentran interconectadas entre sí por corredores que cruzan las antecámaras y llegan al salón central.

El recinto parlamentario en la India se encuentra ubicado en un gran edificio circular que incluye las cámaras, antesalas, galerías y otros lugares que pueden ser designados por el presidente de la Cámara de representantes. Además tiene una sala de espera, un comedor y otras instalaciones.

Es importante que se señale que en un principio, en la génesis del Parlamento Europeo se designó un lugar especial para que deliberaran, al cual se le nombró cámara o cámaras, constituidas éstas por lugares cerrados que eran ocupados por los representantes populares y compartidos con los representantes de los señores o lores.

Es importante hacer notar que las antesalas o lobbies en la actualidad han recobrado su valor original, debido a que la organización del parlamento en tiempos antiguos no era como la de los nuestros. Los representantes se reunían en grupos chicos, en habitaciones de dimensiones pequeñas y adyacentes al salón de sesiones, con el fin de ponerse de acuerdo antes de discutir una iniciativa en la cámara central.

En México, la base constitucional del recinto parlamentario se puede ubicar en el artículo 61, párrafo segundo de la Constitución General de la República, que a la letra dice: "El presidente de la Cámara velará por el respeto del fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del Recinto donde se reúnan a sesionar." En el mismo sentido se puede leer la redacción del primer párrafo del artículo 22 de la *LOCGEUM*.

Similar texto se puede leer en el segundo párrafo del artículo 26 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima, que dice: "El presidente del Congreso velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la legislatura y por la inviolabilidad del recinto, donde celebren sus sesiones."

Estos preceptos nos dan la idea de qué tanto los diputados y los senadores del Congreso de la Unión, así como los diputados del Congreso local de Colima deberán proteger el inmueble en donde se reúnan a sesionar,

con el objeto de evitar presiones externas que puedan afectar la independencia del Congreso y trastornen su normal funcionamiento.

La inviolabilidad del recinto parlamentario del Congreso General de la República lo podemos encontrar fundamentado en el artículo 12 de la *LOCGEUM*. Por su parte el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima en igual sentido se encuentra redactado al disponer: "El recinto parlamentario es inviolable. Queda prohibido a toda fuerza pública, tener acceso al mismo, salvo con autorización o a solicitud expresa del Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente, bajo cuyo mando quedará, en todo caso."

En la legislación secundaria, la Ley Orgánica del Congreso General dispone en su artículo 6o. que: "Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el Presidente de ésta lo será de aquél."

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en su artículo 4o. se puede advertir la siguiente redacción: "El ejercicio de las funciones de los diputados durante un periodo Constitucional de tres años conforma una legislatura, la que se denominará según el número ordinal que le corresponda y el lugar donde se reúnan los diputados a sesionar, se le llamará recinto parlamentario...".

Por lo que toca a la Cámara de Diputados federal, existen en el recinto 500 curules, una tribuna, un lugar especial para la mesa directiva, así como un lugar destinado al cuerpo técnico que le auxilia. El Senado cuenta con 428 escaños, por igual número de legisladores, siendo los espacios para la tribuna, el cuerpo técnico y demás, mucho más reducidos.

En México se ha mantenido la tradición constitucional de reunir al Congreso de la Unión en un sólo salón al cual se le llama "Recinto Legislativo".<sup>485</sup>

## PERIODO DE SESIONES

Elisur Arteaga Nava inicia su exposición con la Constitución federal de 1857, en la cual se establecían dos periodos ordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión, lo que significaba que este órgano se encontraba reunido casi la mitad del año, con los inconvenientes que esta circunstan-

<sup>485</sup> *Ibidem*, pp. 813 y 814.

cia traía aparejados. Al momento de crearse la Constitución de 1917 quedó establecido un solo periodo de sesiones de carácter improrrogable.

La Constitución General de la República en su artículo 65 dispone la obligación al Congreso de reunirse a partir del día 1o. de septiembre de cada año, a fin de celebrar el primer periodo ordinario de sesiones ordinarias, y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar el segundo periodo de sesiones ordinarias. Y aunque el periodo ordinario de sesiones debiera durar el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que competen al Congreso, el primer periodo ordinario no se puede extender más allá del 15 de diciembre, mientras que el segundo no se podrá prolongar más allá del 30 de abril del mismo año, lógicamente (art. 66, relacionado con el artículo 4o., 5o., 6o., 7o., 8o. de la LOGGEUM). Asimismo, el Congreso, o tan sólo una de sus cámaras podrá reunirse en sesiones extraordinarias, previa convocatoria hecha por la Comisión Permanente, pero sólo se limitarán al estudio de los asuntos específicos por los cuales hubiesen sido convocados los miembros del Congreso (art. 67 CPEUM).

De las 27 constituciones locales vigentes a partir de 1857, 19 dividían el trabajo legislativo en dos periodos de sesiones, mientras que ocho establecían el sistema de un solo periodo (entre los estados que adoptaron este sistema estaban Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas). Estos últimos no lo habían establecido no por los inconvenientes que acarrearía que el Poder Legislativo estuviese tanto tiempo reunido, sino por circunstancias de hecho que imperaban en aquella época en los territorios que comprendían. Tales circunstancias eran la incomunicación que privaba en aquellas regiones del país y los malos caminos que en algunas épocas del año eran intransitables.

Una situación que se dio, contra todos los pronósticos, fue el hecho de que a pesar de que se sabe que las entidades federativas (por la dinámica del partido de estado y el sistema presidencialista) tienen la costumbre de imitar lo que se hace en el centro por lo que se pensó que casi todas adoptarían el sistema de un periodo de sesiones tal y como se hizo en la Constitución de 1917 esto no se dio así, y estados como Nuevo León, Guerrero, Oaxaca y Chiapas establecieron dos periodos.<sup>486</sup>

Por lo que hace al estado de Colima, la evolución que ha habido en esta materia parece por eficaz, estática. El artículo 55 de la Constitución

<sup>486</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 607.

colimense de 1857 imponía la existencia de dos periodos ordinarios de sesiones, las primeras dando inicio el día 16 de septiembre concluyendo el mismo día del mes de diciembre. El segundo periodo comenzaría el 16 de marzo, concluyendo el 16 de junio, con una prórroga de 20 días más.

Posteriormente, en el artículo 20 de la Constitución de 1882, se contemplaban dos periodos ordinarios de sesiones al año, comenzando el primero, tal y como disponía la Constitución anterior, pero culminando el día 15 de diciembre; tocante al segundo periodo, iniciaba igualmente el día 16 de marzo, pero su culminación sería para el día 15 de junio, con la variante, de que en esta ocasión, ambos periodos eran susceptibles de prórroga, hasta por 20 días útiles en cada periodo.

El día 24 de agosto de 1917 se aprobó el texto del artículo 28 de la Constitución, que quedó de la siguiente forma: "El Congreso se instalará el día 16 de septiembre y tendrá dos periodos de sesiones cada año; el primero comenzará el mismo día 16 y concluirá el 15 de diciembre y el segundo principiará el 16 de marzo y terminará el 15 de junio. Ambos periodos son prorrogables hasta por treinta días hábiles."

Para finalizar, el actual artículo 29 de la Constitución estatal dispone que:

El Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de leyes que se presenten, así como de resolver toda clase de asuntos de su competencia.

El primer periodo iniciará precisamente el 1o. de octubre y concluirá el 15 de enero del año siguiente; y el segundo dará inicio el día 15 de marzo y concluirá el 15 de junio del mismo año. Al abrir y cerrar sus periodos de sesiones lo hará por decreto.

No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría simple de sus miembros; sesiones que serán públicas a excepción de aquellas que, por la calidad de los asuntos que deban tratarse, su reglamentación prevenga que sean secretas.<sup>487</sup>

<sup>487</sup> Cfr: Enrique A. Salazar Abaroa y Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas de Colima, A.C., 2000, pp. 84, 101, 203. El texto actual es producto de la reforma publicada en el *Periódico del Gobierno Constitucional*, t. LXXI, núm. 13, 26 de marzo de 1994.

Hasta este momento sólo se ha hecho referencia a los periodos ordinarios de sesiones; sin embargo, en la práctica parlamentaria, debido fundamentalmente a la cantidad de asuntos que deben ventilar los congresos, ha sido acertado instituir los periodos extraordinarios, toda vez que en ocasiones el lapso de los periodos ordinarios resulta insuficiente para que los congresos realicen su trabajo.

En la Constitución de 1857, el artículo 64 fracción II contempla las atribuciones de la diputación permanente, entre las cuales está la de acordar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exijan las circunstancias del estado o cuando lo solicite el gobierno o el consejo del estado. Además, establece la fracción III que debe de comunicar las órdenes correspondientes para convocar a sesiones extraordinarias cuando no lo puede ejecutar el gobernador, o éste no lo haga dentro de las 72 horas de haberse remitido el decreto.

Por su parte, la Constitución de 1882 ya contiene artículo expreso en el que se habla de los periodos extraordinarios, siendo su numeral el 21, siguiente al que dispone sobre los periodos ordinarios de sesiones, el cual ya establecía: "Fuera de estos periodos, sólo podrá reunirse el Congreso en sesiones extraordinarias, convocadas en la forma legal y para tratar de los asuntos que en la convocatoria se expresen."

En el debate del Poder Reformador Constituyente celebrado el día 24 de agosto de 1917, se propuso una disposición similar a la anterior, colocada en el artículo 29, sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución con una redacción confusa llegó al siguiente resultado: "En casos urgentes puede el Congreso en sus recesos, abrir periodos extraordinarios de sesiones hasta por 30 días hábiles improrrogables, o bien celebrar sesión extraordinaria si el asunto o asuntos que la motiven son de resolverse en ella."

Aparentemente, la diferencia entre la figura de los periodos extraordinarios y la sesión extraordinaria es la temporalidad, siendo los primeros lapsos más o menos largos en los cuales se deben ventilar los asuntos para los cuales fueron convocados los parlamentarios; mientras que la sesión, se podría equiparar con una sola audiencia, en la cual se debe desahogar el proceso hasta su conclusión.

Actualmente el Congreso puede reunirse en periodos extraordinarios de sesiones sin la limitación que le había impuesto el Poder Reformador de 1917, "un mes"; por lo que para que se considere como periodo extraordi-

nario sólo es necesario que se reúna el Congreso fuera del tiempo señalado para los periodos ordinarios; en otras palabras, los periodos extraordinarios de sesiones son los que se llevan a cabo del 16 de enero al 14 de marzo y del 16 de junio al 30 de septiembre (arts. 29 y 30 de la Constitución del estado). La limitación que se ha impuesto para que se lleven a cabo los periodos extraordinarios de sesiones ya no es temporal sino que es sobre el fondo de los asuntos a tratar; toda vez que no puede ser convocado el Congreso por la Comisión Permanente para tratar cualquier cuestión, ya que uno de los requisitos de la convocatoria que se lance es referente a los puntos a tratar en las sesiones, sin que se puedan ventilar los asuntos que no se hubiesen expresado en la convocatoria.

En lo que atañe a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en su artículo 72 hace una clasificación de las sesiones del Congreso atendiendo a diversas circunstancias. Tomando en consideración la fecha o el tiempo en que se realizan, serán ordinarias o extraordinarias y permanentes;<sup>488</sup> por las cuestiones de fondo que se ventilen, serán públicas o secretas; solemnes cuando se reúnan para los efectos consignados en las distintas fracciones del artículo 79 y atendiendo a su función jurisdiccional se erigirán como Jurado de Acusación o de declaración de procedencia (art. 33 fracción XXXVI constitucional y 80 de la Ley Orgánica).

Cabe mencionar que en nuestro sistema constitucional las sesiones del Congreso generalmente son públicas y por excepción secretas; siendo materia de estas últimas aquellas en que se ventilen acusaciones en contra de los servidores públicos que gocen de fuero constitucional; las comunicaciones que se dirijan a la legislatura con la nota de reservado; y todos aquellos que la directiva califique de reservados, o cuando se desahoguen asuntos que uno o más diputados soliciten tratar de esta forma, con la aprobación de la mayoría simple de la asamblea (art. 77).

## PRERROGATIVAS, DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS

José Ramón Cossío Díaz al abordar el tema escribe sobre prerrogativas de los congresistas. En cuanto a éstas, las define como una modalidad de los

<sup>488</sup> Sesión permanente es aquella que tiene lugar con la finalidad de tratar un asunto específico, que por su complejidad o vastedad requiera de una especial y prolongada discusión. Durante la

derechos, diferenciándolos de estos últimos, por cuanto las primeras se otorgan con la finalidad de producir un beneficio personal, en tanto que los segundos tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que se desempeña con motivo de un encargo. El autor enfoca su análisis en una nueva interpretación del segundo párrafo del artículo 61 constitucional y que se centra en el hecho de que los senadores no pueden ser molestados por autoridad administrativa alguna por ejercer sus funciones parlamentarias. Habrá que señalar que la inmunidad referida por el autor le otorga efectos procesales, espaciales y reales; además define a la inviolabilidad como una prerrogativa y éstas son limitaciones al ejercicio de ciertas funciones públicas a efecto de salvaguardar una función normativa. En este sentido, la inviolabilidad no puede ser sino una restricción procesal que en un sentido genérico consiste en la imposibilidad de que las autoridades ejerzan por sí mismas, o den curso a las denuncias o demandas presentadas por terceros, por las opiniones emitidas por diputados o senadores en las condiciones antes apuntadas. Y cita a Miguel Lanz Duret cuando señalaba "esta es una inviolabilidad absoluta y sin restricciones, sea cual fuere la gravedad y el alcance de las opiniones emitidas por Diputados y Senadores", además Tena Ramírez al interpretar el artículo 61 escribió: "Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación los Legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye."<sup>489</sup>

## Derechos

El derecho fundamental o prerrogativa procesal para el ejercicio de la diputación, y que les da seguridad en el desenvolvimiento de su encargo es la consignada en el artículo 11 de la LOCGEUM, que dispone que los diputados son inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus funciones, por lo que no pueden ser molestados por autoridad alguna con motivo de éstas. Además de que se contempla punidad para aquella auto-

sesión no se puede tratar ningún otro asunto, salvo que en el transcurso se apruebe el tocamiento de un tema adyacente al debate central.

<sup>489</sup> Cfr. revista *Este país, Tendencias y opiniones*, núm. 143, febrero de 2003, pp. 42-48.

ridad que no observe el contenido del artículo 61 constitucional. El mismo texto confiere la obligación al presidente del Congreso para velar por el respeto al fuero constitucional de los legisladores y por la inviolabilidad del recinto en donde se celebran sus sesiones (art. 12 de la LOGGEUM).

Sobre este derecho fundamental o prerrogativa política de los diputados, el autor español Fernando Santaolalla escribe:

La libre discusión es tan importante para la función Constitucional del legislativo (crítica y fiscalización del ejecutivo, expresión del pluralismo político) que recibe mediante este privilegio una protección especial frente a otros bienes jurídicos, neutralizando cualquier factor que pueda suponer una presión o un riesgo de inhabilitación en los debates. Los inconvenientes que pueda reportar esta irresponsabilidad exterior se ven compensados por el papel insustituible de la libre crítica y discusión en el Estado Constitucional.<sup>490</sup>

Coincido con Santaolalla, sin la prerrogativa procesal del fuero, hubiera sido difícil que la ciudadanía hubiera tenido conocimiento sobre el financiamiento ilícito de las campañas de los partidos y el Fobaproa.

El cargo de diputado es renunciable, cuya causa debe ser conocida por el Congreso y calificada por él; además de que por la ocupación del cargo se tiene derecho a una remuneración. Esta será denominada dieta, que en su monto será igual para cada uno de los diputados y que será fijada en el presupuesto de egresos del Poder Legislativo, y sólo podrá ser objeto de descuento, por autorización expresa del legislador o por causa de pensión alimenticia.

El artículo 71 fracción II de la Constitución General de la República les confiere el derecho a iniciar las leyes, así como el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual resulta obvio, puesto que una de las funciones principales a cargo del Congreso es la de crear las leyes que regirán en el territorio de su competencia.

El artículo 59 de la Constitución federal contempla el derecho de los diputados suplentes, a ser votados para la siguiente legislatura, siempre y

<sup>490</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho político parlamentario español*, op. cit., p. 118.

cuando no hubiesen estado en funciones. Pueden elegir y ser electos para integrar los diversos órganos que conforman el Congreso; tienen derecho a formar parte de un grupo parlamentario; participar con voz y voto en las sesiones del Congreso; ser integrantes de las comisiones del Congreso; participar en los trabajos, deliberaciones y debates de las comisiones; abstenerse de votar en las sesiones del Congreso o de las comisiones en que forme parte, pudiendo razonar ésta y en caso de no razonarla, su abstención se sumará al voto de la mayoría; contar con el documento que los acredite con la calidad de diputados, y las demás que les confieran las leyes.

### **Deberes**

El artículo 18 de la LOPLEG prohíbe a los diputados excusarse de realizar las tareas propias de su encargo, salvo causa grave que debe calificar el Congreso o la Comisión Permanente, cuando ésta se encuentre en funciones. En sentido similar ha sido redactado el artículo 63 constitucional, en su cuarto párrafo, cuando se afirma que incurren en responsabilidad y se hacen acreedores a sanciones los parlamentarios que no se presenten sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo en el plazo concedido para ello. Asimismo, responsabiliza a los partidos políticos que habiendo postulado diputados y senadores acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar su encargo.

De manera general en las diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se alude a las obligaciones de los congresistas, tales como: rendir protesta al tomar posesión de su cargo; acatar las disposiciones del Congreso, de su directiva y de la comisión permanente; asistir puntualmente a las sesiones, tanto del Congreso como de las comisiones de que formen parte; permanecer en el salón de sesiones cuando se desarrollen las mismas; conducirse con respeto ante sus compañeros durante sus intervenciones; observar las normas de cortesía y el respeto parlamentario para los demás miembros del Congreso, para con los servidores públicos e invitados al recinto parlamentario; responder por sus actos u omisiones en los términos previstos por la Constitución y demás leyes; observar en el ejercicio de sus funciones, tanto en el recinto como fuera de él, el comportamiento en congruencia con la alta investidura que posee; abstenerse

de hacer uso de la palabra, si el presidente no se lo ha permitido; permanecer de pie cuando se dirija hacia el pleno durante las sesiones; dar aviso a la directiva o al presidente de la comisión respectiva, cuando por causa justificada no pueda asistir a las sesiones o reuniones de trabajo, o permanecer en las mismas; observar y cumplir la ley y su reglamento; desempeñar las comisiones especiales que le encomiende el Congreso, el presidente, o la comisión permanente; representar al Congreso en los actos, ceremonias o reuniones a las que sean designados; guardar reserva de todo lo que se ventile o resuelva en las sesiones secretas; presentar a través de la comisión respectiva la declaración patrimonial en términos de ley; elaborar en tiempo y forma los dictámenes que le correspondan a la comisión de que forme parte; las demás que le señale la Constitución, el reglamento o se deriven de acuerdos emitidos en el pleno o por la Comisión Permanente.

De las obligaciones consignadas, se puede inferir que se trata de las que tienen que ver con el carácter más que aquellas que tienen que ver con el cumplimiento de sus obligaciones de parlamentario.

#### LA MESA DIRECTIVA

Tal y como se desprende del artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el valor democrático se hace patente toda vez que la mesa directiva, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores es electa por el pleno y por los miembros de la cámara alta, respectivamente, haciendo patente que dicho valor se desprende del principio de libertad, de los congresistas para conformar sus propios órganos.

Una de las atribuciones de mayor importancia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados es la de conducir las sesiones de la cámara, observando los mismos valores a que se obliga a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, siendo éstos los de imparcialidad, objetividad y legalidad.

Debe entre otras cosas:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno de la cámara.
- Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera

para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

- Formular y cumplir la orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.

- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

- Determinar las sanciones en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

El mismo valor democrático se advierte cuando se dice que la mesa directiva debe tomar sus decisiones por consenso, o en su caso, por mayoría de votos.

Es conveniente que se diga que quien preside la mesa directiva es también presidente de la Cámara de Diputados, y debe velar porque se respete el principio de libertad, tanto de los legisladores como de los grupos parlamentarios, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 22 y 23 de la *LOCGEUM*.

Nuevamente el principio de libertad se hace patente mediante el valor democrático cuando en el artículo 68 de la *LOCGEUM* se dice que el voto del presidente de la Cámara de Senadores se subordina a las decisiones del voto del pleno; obvio es que por tratarse de una voluntad colegiada y no particular.

#### **JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

Tal y como ocurre con la mesa directiva, se crea una Junta de Coordinación Política para cada una de las cámaras que conforman el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la *Ley Orgánica del Congreso General*, será presidente de la junta aquel coordinador parlamentario

cuyo partido cuente con la mayoría absoluta en la cámara, por lo que el valor democrático nuevamente se hace patente. Asimismo, el principio de justicia es inherente a aquella disposición que determina, que en caso de que ningún grupo parlamentario cuente con dicha mayoría, la presidencia de la junta tendrá una duración anual, y será ocupada sucesivamente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que lo integren.

Con un procedimiento distinto, pero igualmente respetando el principio de la justicia, el de la libertad y el valor democrático, será presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta.

En caso de no cumplirse con el anterior requisito, la presidencia de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Senadores es designada en forma alternada por cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que al menos representen el 25 por ciento del total de la cámara.

#### PLAN Y PROGRAMAS DE TRABAJO

El artículo 38 de la LOCGEUM dispone la obligación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas de trabajo.

El artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima en su fracción I establece la facultad de la comisión de gobierno y acuerdos parlamentarios de elaborar un plan de trabajo y presentarlo al Congreso para su aprobación durante el primer periodo de sesiones; y correlativo a esta fracción primera, la fracción VIII ordena recibir al inicio de cada año legislativo o periodo ordinario de sesiones las iniciativas del titular del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de los ayuntamientos, para incluirlas en el plan de trabajo del Congreso y programas de sus comisiones.

#### PROGRAMAS DE TRABAJO

El calendario de trabajos, la cartera de asuntos o el programa legislativo se integra conforme a los criterios de oportunidad política; lo que se

traduce en la circunstancia de dar preferencia a los asuntos que requieran de una solución inmediata, de gran importancia o en los que la institución deba fijar su posición.<sup>491</sup> En este sentido encontramos la redacción del artículo 65 de la Constitución General de la República cuyo último párrafo dispone: "En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica."

Por lo pronto, cabe hacer notar que ni en la Constitución del Estado de Colima ni en la Ley Orgánica del Congreso, existe disposición expresa en la que se señale la prelación de los temas y el programa de trabajo legislativo.

### ORDEN DEL DÍA

Tanto en las instituciones del derecho privado como de derecho público, la orden del día es utilizada en el mismo sentido, como una guía no arbitraria de cuestiones a conocer en la sesión<sup>492</sup> previamente consensadas.

"En el Parlamento se llama Orden del Día al programa que señala los asuntos que hay que tratar durante la celebración de las sesiones y del orden de sucesión o turno de los mismos."<sup>493</sup> Más adelante se comenta que el reglamento (parlamentario) es el que determina a quien compete fijar la orden del día y con apego a qué normas ha de fijarse.

Miguel Ángel Camposeco Cadena refiere a que asociado con el acto procesal de la reunión o asamblea para la toma de decisiones, se encuentran tres elementos que son indispensables para determinar la legalidad de la resolución o decisión que tome un órgano. Éstos son:

- La emisión de una convocatoria, por órgano facultado para ello;
- Que se inserte la orden del día; y
- El quórum.

<sup>491</sup> Cfr. Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión; integración y regulación*, op. cit., p. 195. La creación de una agenda de trabajo significa para cualquier comisión, no sólo la de tecnología, la selección de los problemas relevantes de su ramo. Cfr. Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), op. cit., p. 229.

<sup>492</sup> Cfr. LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 659.

<sup>493</sup> José María Coloma, *Léxico de política*, España, Edit. Laia, 1975, p. 137.

La orden del día es una expresión que se compone de dos palabras; por un lado "orden" que proviene del latín *ordo-inis*, que significa disposición o colocación sistemática de las cosas, de modo que cada una ocupa el lugar que le corresponde; y la palabra día, del latín *dies-ei* que significa el tiempo en que la tierra tarda en girar sobre su eje alrededor del sol y se divide en 24 horas.

La conjugación de ambos términos: orden del día resulta ser la determinación de lo que una institución o corporación debe tratar.

Por disposición constitucional y reglamentaria en nuestro sistema, la orden del día es un elemento fundamental en la composición de la convocatoria para la sesión. Es un requisito de procedibilidad normativa, indispensable para otorgar legalidad y seguridad jurídica a las personas convocadas en la realización de su trabajo.<sup>494</sup>

Esta orden resulta la guía de participación de un numeroso grupo de personas e intereses. Constituye el plan agendado de las actividades a cargo del órgano legislativo, el número de asuntos a tratar, discutirse o resolverse en una sesión determinada. La orden del día puede ser calificada, atendiendo al contenido de las sesiones tales como legislar, autorizar los presupuestos de egresos e ingresos (art. 33, III constitucional), ejercer funciones de control sobre el Ejecutivo, constituirse como colegio electoral, etcétera. De forma adicional, esta figura cumple la función especialísima en los casos en que se ventile juicio político o declaración de procedencia (art. 33; XXXVI de la Constitución y 122 art. 80 de la LOPLEC). Existe otro tipo de orden del día para atender asuntos de carácter protocolario; ejemplo de ello cuando se reúne para la instalación (art. 79, a) o clausura de sus trabajos, o en la comparecencia ante la cámara de los servidores públicos (art. 79, incisos *d* y *e*).

Camposeco Cadena, desprende dos funciones de la orden del día, después de que los grupos parlamentarios hicieron una interpretación de los textos de los reglamentos que han regido al Poder Legislativo desde sus orígenes hasta la fecha.

La primera la caracteriza como acto de poder de decisión política que una fuerza política dominante expresa mediante la toma de una decisión de un órgano del Congreso, para incluir, ya en el plan, en el calendario de

<sup>494</sup> Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *La orden del día en el procedimiento parlamentario*, México, Edit. Porrúa, 2000, pp. 20 a 22.

actividades o en la orden del día de una sesión, un asunto de su interés. Pero esta forma de expresión política encuentra mayor práctica en actos de exclusión de asuntos sobre los cuales ya se había acordado su inserción, o votando sobre la exclusión de los mismos.

Sobre la circunstancia narrada en el párrafo que antecede, el francés Jean Claude Colliard escribe: "El tándem, gobierno-mayoría *disoné* del medio de imponer sus opiniones, sea en razón de la prioridad del ejecutivo, sea en razón de su influencia en la presidencia, sea precisamente, en razón de su situación mayoritaria. Así, directamente o mediante apoyos Parlamentarios, el gobierno puede dirigir el trabajo de la Asamblea".<sup>495</sup>

La otra función de la orden del día la define como un acto de resolución necesario o si se prefiere, como un requisito de fondo y de exigencia legal cuya observancia reviste de legitimidad y legalidad a los actos emanados de un órgano del Congreso.<sup>496</sup>

Señala Elisur Arteaga Nava que, la figura de la orden del día permite a los legisladores y a los partidos políticos economizar tiempo y hacer el estudio de los asuntos con miras a preparar sus posibles intervenciones.

En este sentido el artículo 20 fracción 2 inciso c) de la LOCGEUM dispone la facultad de la mesa directiva de la Cámara de Diputados para formular y cumplir la orden del día, en que se distinguirá claramente qué asuntos requieren votación de aquellos que son de mero trámite.

Corresponde al presidente de la Junta de Coordinación Política poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos de la orden del día de las sesiones del pleno (art. 36 de la LOCGEUM).

La orden del día sólo tiene validez durante una sesión; una vez agotada la discusión de los negocios enlistados el pleno no puede conocer de asuntos que no se hubieren contemplado, y muchos menos, tomar decisiones sobre estos.<sup>497</sup> Sobre el particular, el autor italiano Paolo Biscaretti señala: "Para evitar decisiones tomadas por sorpresa los Reglamentos Parlamentarios establecen que no se puede ni discutir ni deliberar sobre materias que no figuren en la orden del día; pudiéndose derogar

<sup>495</sup> Jean-Claude Colliard, *op. cit.*, p. 294.

<sup>496</sup> Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *La orden del día en el procedimiento parlamentario*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>497</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 605.

tal principio sólo con votaciones asumidas por particulares mayorías cualificadas.<sup>498</sup>

## DICTAMEN

Los dictámenes son aquellos documentos en que se contiene la exposición de motivos que emiten las comisiones en el marco de su respectiva competencia, referente a las iniciativas que les son turnadas, y que entrañan proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva, para que ésta, a su vez, la someta a consideración ante el pleno del Congreso.

Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración el Congreso el proyecto de ley, acuerdo o decreto.

En su aspecto formal, los dictámenes deberán:

- a) Precisar el nombre de la comisión o comisiones que lo suscriban y el asunto sobre el cual verse el proyecto;
- b) señalar los antecedentes del asunto planteado;
- c) contener el número de dictamen de cada comisión;
- d) contener el análisis y estudio de la iniciativa o asuntos en particular si procediere;
- e) señalar considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;
- f) contener las conclusiones y puntos resolutivos; y
- g) señalar fecha y espacio para el nombre y firma de los diputados.

En el ámbito federal el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores tiene a su cargo excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, con la finalidad de que presenten su dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de aquel en que se les haya turnado un asunto, para que lo presenten en un plazo no mayor de 10 días, tiempo en el cual, si dejaran de cumplir con dicha obligación, se turne a otra comisión (art. 67 inciso g) de la LOCGEUM).

<sup>498</sup> Paolo Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 365, quien a su vez cita al autor italiano C. de Cesare, *Note sulla fissazione dell'ordine del giorno assembleare*, SVAAC, 5, 1969.

Generalmente, las comisiones cuentan con 15 días para presentar su dictamen, plazo que se empieza a contar desde la fecha en que recibieron los expedientes respectivos, a menos que se acuerde reunidos en asamblea para efectos de su ampliación; tal y como lo disponen los artículos 90 a 93 de la LOPLEC y 39, 67 inciso g), 86, 105 párrafo 3, 109 inciso g) de la LOGGEUM.

## FUNCIONAMIENTO DEL PLENO

El vocablo pleno deriva del latín *plenus*, adjetivo que se refiere a completo, lleno. Reunión o junta de una corporación. Con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta, reunión o asamblea general de una institución.

Con la expresión "en pleno" se quiere significar que un cuerpo colegiado cuenta con la concurrencia de todos sus miembros.

En el derecho político parlamentario, recibe el nombre de pleno la reunión a la que asisten todos los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto en los reglamentos para la integración del quórum, y estar en la posibilidad de llevar a cabo la sesión. Se le ha considerado como el órgano de decisión de las cámaras por excelencia, además de que su composición cuenta con miembros de distintos partidos políticos. Generalmente los trabajos del pleno son conducidos por el presidente y demás funcionarios que integran la junta directiva, con apego a los estatutos o reglamentos. A este órgano de la asamblea la corresponde conocer de los asuntos de mayor trascendencia e importancia y quienes lo integran tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que le son requeridos por las comisiones o comités. Es pues, el órgano de mayor jerarquía de las cámaras.<sup>499</sup>

Un tanto discrepa el autor español José Antonio Alonso de Antonio quien considera que el pleno de las cámaras ha evolucionado, en el sentido de que dado que los partidos políticos no tenían una influencia tan grande en los parlamentarios, el papel de éstos era individual, por lo que hacía del pleno el órgano deliberante de mayor importancia. Señala que en la actualidad, y en virtud de la gran cantidad de funciones asignadas al parlamento,

<sup>499</sup> Cfr. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., pp. 732 y 733.

se ha hecho necesario hacer uso de otras instancias para tramitar y resolver algunas cuestiones.<sup>500</sup>

En este sentido la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima han permitido que el Congreso cuente con un número vasto de comisiones, con el objeto de cumplir sus atribuciones. Las comisiones se pueden clasificar en: permanentes y especiales. Las primeras se encuentran contempladas en las 20 fracciones que componen los artículos 39 y 55 de las leyes orgánicas respectivas. Respecto a las especiales, en el artículo 42 de la LOGCEUM se dice:

El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el secretario general de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

El pleno, para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas debe sesionar periódicamente, con un quórum determinado, para tratar, de acuerdo con una orden del día aprobada, los asuntos cuyo conocimiento, discusión y votación y aprobación son de su competencia (art. 71 de la LOPLC).

## QUÓRUM

En el seno de la cámara, como en cualquier otro órgano colegiado, es necesaria la reunión de un número mínimo de presentes, para que gocen de validez sus deliberaciones.<sup>501</sup>

<sup>500</sup> Cfr. José Antonio Alonso de Antonio, *op. cit.*, p. 124.

<sup>501</sup> Cfr. *idem*. En el derecho privado, específicamente en materia de sociedades anónimas, el estudioso del derecho mercantil Walter Frisch Philipp, en su libro, *Sociedad anónima mexicana*, México, Harla, Textos Jurídico Universitarios, 1994, maneja la figura del quórum en lo concernien-

Quórum es la palabra latina que literalmente significa "de los cuales". Y tratándose de plenos deliberativos, se emplea para referirse a la totalidad de los miembros, que parte de los mismos se precisa que asistan a una sesión para que las deliberaciones que ahí se tomen tengan validez.<sup>502</sup>

Las legislaturas de los estados, así como en el Congreso de la Unión requieren de la reunión de un número mínimo de sus miembros para poder sesionar válidamente. A ese número mínimo necesario se le ha denominado quórum. El número mínimo que se exige tiene el propósito de evitar que una minoría tome decisiones que le corresponde a un órgano colegiado. Por otro lado nunca se exige la concurrencia de todos los miembros del órgano para que pueda sesionar la legislatura.

En el caso del Congreso federal, no pueden abrir sesiones ninguna de sus cámaras, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad de la totalidad de sus miembros, según dispone el párrafo primero del artículo 63 de la Constitución General de la República, y 8, 25 inciso b), 49 inciso b), 60 párrafo VI, 70 inciso a) de la LOGCEUM. Tal norma tiene intrínseco a su cuerpo el principio de justicia, derivándose de ella los valores de igualdad, legalidad, democracia, imparcialidad y seguridad jurídica.

Ordinariamente, el quórum de las legislaturas es más de la mitad de sus miembros (art. 29, tercer párrafo de la Constitución del Estado de Colima). Sin embargo, hay excepciones a la regla, mismas que se dan por la importancia que tienen algunos asuntos o materias en las cuales deliberar; tal es el caso, cuando sesionan para erigirse en Colegio Electoral y nombrar al gobernador interino o sustituto del estado; o cuando se debe resolver acerca de la desaparición de algún ayuntamiento; por lo que en estos casos se exige un quórum especial de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

Excepcionalmente, y a diferencia de lo que acontece en el Congreso federal, las legislaturas locales, para los efectos de integrarse al inicio del primer periodo, pueden sesionar válidamente con los que asistan a la sesión; en virtud de que la agenda es limitada, y se circunscribe únicamente a los asuntos relativos a su integración.

---

te a las asambleas ordinarias y extraordinarias, para lo que se reúnen los accionistas de una persona jurídico colectiva de derecho privado, pp. 441 y ss.

<sup>502</sup> Cfr. José María Coloma, *op. cit.*, p. 159.

Quórum es la palabra latina que literalmente significa "de los cuales". Y tratándose de plenos deliberativos, se emplea para referirse a la totalidad de los miembros, que parte de los mismos se precisa que asistan a una sesión para que las deliberaciones que ahí se tomen tengan validez.<sup>502</sup>

Las legislaturas de los estados, así como en el Congreso de la Unión requieren de la reunión de un número mínimo de sus miembros para poder sesionar válidamente. A ese número mínimo necesario se le ha denominado quórum. El número mínimo que se exige tiene el propósito de evitar que una minoría tome decisiones que le corresponde a un órgano colegiado. Por otro lado nunca se exige la concurrencia de todos los miembros del órgano para que pueda sesionar la legislatura.

En el caso del Congreso federal, no pueden abrir sesiones ninguna de sus cámaras, ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad de la totalidad de sus miembros, según dispone el párrafo primero del artículo 63 de la Constitución General de la República, y 8, 25 inciso b), 49 inciso b), 60 párrafo VI, 70 inciso a) de la LOGGEUM. Tal norma tiene intrínseco a su cuerpo el principio de justicia, derivándose de ella los valores de igualdad, legalidad, democracia, imparcialidad y seguridad jurídica.

Ordinariamente, el quórum de las legislaturas es más de la mitad de sus miembros (art. 29, tercer párrafo de la Constitución del Estado de Colima). Sin embargo, hay excepciones a la regla, mismas que se dan por la importancia que tienen algunos asuntos o materias en las cuales deliberar; tal es el caso, cuando sesionan para erigirse en Colegio Electoral y nombrar al gobernador interino o sustituto del estado; o cuando se debe resolver acerca de la desaparición de algún ayuntamiento; por lo que en estos casos se exige un quórum especial de las dos terceras partes del número total de sus miembros.

Excepcionalmente, y a diferencia de lo que acontece en el Congreso federal, las legislaturas locales, para los efectos de integrarse al inicio del primer periodo, pueden sesionar válidamente con los que asistan a la sesión; en virtud de que la agenda es limitada, y se circunscribe únicamente a los asuntos relativos a su integración.

---

te a las asambleas ordinarias y extraordinarias, para lo que se reúnen los accionistas de una persona jurídica colectiva de derecho privado, pp. 441 y ss.

<sup>502</sup> Cfr. José María Coloma, *op. cit.*, p. 159.

El pasar lista tiene como objetivo advertir la presencia del quórum. Una vez iniciada la sesión, a solicitud de cualquiera de los diputados se puede reclamar la falta de quórum; en cuyo caso, la consecuencia natural es que se suspenda momentáneamente la sesión; y una vez comprobada la falta de quórum, la suspensión se vuelve definitiva.<sup>503</sup>

Sobre el particular, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima se prevé que en esta primera sesión, en el supuesto de no haber quórum, los diputados presentes levantarán de inmediato un acta circunstanciada en la que se asentará la declaratoria de los diputados propietarios faltantes. Posteriormente, procederán a compeler a los ausentes para que asistan a tomar posesión de sus cargos para el día seis de octubre a las 11:00 horas, apercibiéndoles que en caso de ausentarse se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a los suplentes.

En caso, de que en la nueva fecha no hubiere quórum, los diputados presentes levantarán un acta circunstanciada en la que se asentará que los diputados propietarios faltantes no aceptaron el cargo, por lo que procederá a notificar por escrito a los suplentes para que éstos hagan acto de presencia para el día 11 de octubre a las 11:00 horas, y apercibiéndose que en caso de ausentarse, se declarará como vacante el puesto, y se elegirá por mayoría simple la directiva del Congreso. Después de la toma de protesta del presidente de la directiva, se procederá a tomarla del resto de los diputados presentes. Sin importar el número de diputados que hubiesen tomado la protesta, la legislatura integrada en tales términos se considerará instalada para todos los efectos legales, atento a lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 32 de la LOPLEC.

En su libro *Introducción al derecho mexicano*, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo hacen una diferenciación entre el quórum de asistencia<sup>504</sup> y el quórum de votación; a los que definen de la siguiente forma. Por la primera se debe entender "el número de Diputados o Senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente". Por la otra se en-

<sup>503</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, pp. 604 y 605.

<sup>504</sup> De acuerdo con la Real Academia Española, el término quórum proviene del latín *quorum*, del genitivo plural *qui*, que se refiere al número mínimo de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Mientras que la palabra asistencia, proviene del latín *assistere*, con dos acepciones, a saber: la primera de ellas hace referencia al conjunto de individuos que se encuentran presentes en un acto; y la segunda, significa la acción de hallarse presente. LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario universal de términos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 800.

El pasar lista tiene como objetivo advertir la presencia del quórum. Una vez iniciada la sesión, a solicitud de cualquiera de los diputados se puede reclamar la falta de quórum; en cuyo caso, la consecuencia natural es que se suspenda momentáneamente la sesión; y una vez comprobada la falta de quórum, la suspensión se vuelve definitiva.<sup>503</sup>

Sobre el particular, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima se prevé que en esta primera sesión, en el supuesto de no haber quórum, los diputados presentes levantarán de inmediato un acta circunstanciada en la que se asentará la declaratoria de los diputados propietarios faltantes. Posteriormente, procederán a compeler a los ausentes para que asistan a tomar posesión de sus cargos para el día seis de octubre a las 11:00 horas, apercibiéndoles que en caso de ausentarse se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a los suplentes.

En caso, de que en la nueva fecha no hubiere quórum, los diputados presentes levantarán un acta circunstanciada en la que se asentará que los diputados propietarios faltantes no aceptaron el cargo, por lo que procederá a notificar por escrito a los suplentes para que éstos hagan acto de presencia para el día 11 de octubre a las 11:00 horas, y apercibiéndose que en caso de ausentarse, se declarará como vacante el puesto, y se elegirá por mayoría simple la directiva del Congreso. Después de la toma de protesta del presidente de la directiva, se procederá a tomarla del resto de los diputados presentes. Sin importar el número de diputados que hubiesen tomado la protesta, la legislatura integrada en tales términos se considerará instalada para todos los efectos legales, atento a lo dispuesto en los artículos 30, 31 y 32 de la LOPLEC.

En su libro *Introducción al derecho mexicano*, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo hacen una diferenciación entre el quórum de asistencia<sup>504</sup> y el quórum de votación; a los que definen de la siguiente forma. Por la primera se debe entender "el número de Diputados o Senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente". Por la otra se en-

<sup>503</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, pp. 604 y 605.

<sup>504</sup> De acuerdo con la Real Academia Española, el término quórum proviene del latín *quorum*, del genitivo plural *qui*, que se refiere al número mínimo de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Mientras que la palabra asistencia, proviene del latín *assistere*, con dos acepciones, a saber: la primera de ellas hace referencia al conjunto de individuos que se encuentran presentes en un acto, y la segunda, significa la acción de hallarse presente. LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario universal de términos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 800.

tiende "el número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada...".<sup>505</sup>

Relativo al quórum de votación, el artículo 35 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que a efecto de que el Congreso tenga sesiones extraordinarias, a petición del Ejecutivo, será necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, ocupándose sólo del caso que se establezca en la convocatoria respectiva, con relación a lo dispuesto por el numeral 40 del RGICGEUM.

Los autores citados anteriormente, nos brindan una definición, que en el caso particular del derecho político parlamentario mexicano, sólo es aplicable para el Congreso de la Unión, tal y como se desprende de la propia definición.

Sin embargo, Jorge Madrazo, tomando en cuenta que el sistema federal mexicano contempla a las entidades federativas, comenta que la misma situación se reproduce para el derecho político parlamentario local, siendo el quórum la presencia de un número determinado de diputados locales indispensables para que la Legislatura pueda actuar válidamente.<sup>506</sup>

Un concepto incluyente, sería el que nos proporciona Fernando Santaolalla, al decir: "se conoce como quórum el número mínimo de Parlamentarios que deben estar presentes para que el Órgano correspondiente pueda reunirse o adoptar acuerdos".<sup>507</sup>

A diferencia de los autores anteriores, el español en una sola definición incluye los dos tipos de quórum que existen.

## PROCEDIMIENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES. TIPOS DE VOTACIONES

El voto es la manifestación de los legisladores acerca de un nombramiento o propuesta. Etimológicamente proviene del latín *votum*, deseo, voto hecho a un dios, *de votum*, neutro de *votus*, participio pasivo de *vovere*, prometer a un dios, del indoeuropeo *wogwh-eyo*, hablar solemnemente.<sup>508</sup>

<sup>505</sup> Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Introducción al derecho mexicano; derecho constitucional*, México, UNAM, 1984, pp. 68 y 69.

<sup>506</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2655.

<sup>507</sup> Fernando Santaolalla, *Derecho político parlamentario español*, op. cit., p. 219.

<sup>508</sup> Cfr. LV Legislatura del Estado de Guerrero, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 1068.

Atendiendo a las costumbres del lugar, las formas para la expresión del voto pueden variar, siendo en los reglamentos en donde se fijan sus modalidades. Así, las votaciones pueden ser: nominales, económicas, por cédula, por aclamación, mecánicas, por signos, por asentamiento a la propuesta de la presidencia, ordinaria, pública por llamamiento, secreta, y electrónica.<sup>509</sup>

De acuerdo con el artículo 146 del *RPGICGEUM*, existen tres clases de votaciones, a saber: nominales, económicas y por cédula.<sup>510</sup> El procedimiento de votación nominal consiste en ponerse de pie el diputado o senador y diciendo en voz alta su apellido, y en ocasiones su nombre, añadiendo la expresión "sí" o "no", respecto de la propuesta sujeta a votación. En este sentido el artículo 97 de la *LOPLEC* dispone que "se aprobarán por votación nominal los dictámenes de iniciativa de Ley o decreto, cuando se trate de elegir personas para el desempeño de cargos o Comisiones y cuando lo pidan así, tres Diputados cuando menos".

La votación económica se realiza, al igual que la anterior, poniéndose de pie los diputados que aprueben la propuesta y permaneciendo sentados lo que la reprueben.

Finalmente, la votación por cédula secreta (art. 96 de la *LOPLEC*) se lleva a cabo en la elección de personas, entregando al presidente de la Cámara el documento, para que éste, sin verlo, la deposite en un ánfora que se coloca sobre la mesa.<sup>511</sup>

Bajo el supuesto de que se hubiere convocado a sesión para tratar los asuntos de la orden del día conforme a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias para tal efecto, y además en ese momento existe quórum suficiente para deliberar sobre los asuntos apuntados, entonces los acuerdos que en esta se adopten, obliga a todos los ausentes, hasta en tanto no exista manifestación escrita, o discrepancia respecto de las resoluciones tomadas.<sup>512</sup>

<sup>509</sup> *Ibidem*, p. 1070. Sobre esta última el artículo 25 de la *LOCGEUM* obliga a los secretarios de la mesa directiva llevar a cabo el registro y cómputo de las votaciones, para lo cual tendrán a su cargo el registro electrónico de asistencia y votación. Relacionado con ello está el art. 49 inciso b), 66 inciso a), 70 inciso e), 109 inciso c) del mismo ordenamiento.

<sup>510</sup> En este mismo sentido véase, José María Serna de la Garza, *Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario*, op. cit., pp. 79 y 80.

<sup>511</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 2657.

<sup>512</sup> La influencia de las resoluciones tomadas por el legislador no sólo tiene repercusiones en el ámbito nacional, sino también en el internacional, ya que se deja de cumplir con las convenciones

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 158 dispone que todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, salvo en aquellos casos en que las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias requieran de las dos terceras partes de los votos.

El artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima dispone que las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los diputados. Dicha mayoría se puede clasificar de la siguiente manera, atendiendo a lo que ordena la misma ley:

- La mayoría simple; resulta ser la mitad más uno de los diputados que se encuentra presentes;
- Mayoría absoluta, es la que corresponde a la mitad más uno de los integrantes totales del Congreso; y
- Mayoría calificada, es la que se constituye con las dos terceras partes de los diputados que conforman el Congreso (art. 95 de la LOPLEC).

Sobre la proporción de dos tercios del voto, ésta se tendrá que dar, para que la votación tenga efecto. Además, el requisito de dos tercios de la votación, a menos que se especifique otra cosa, significa dos tercios de los votos válidamente emitidos y no dos tercios de los miembros presentes, ni la misma proporción de los miembros que integran el Congreso.<sup>543</sup>

Cuando en la presente ley o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida se deberá entender que se refiere a la absoluta.

Atento a lo dispuesto por la fracción VII del artículo 22 y en correlación al derecho a participar con voz y voto en las sesiones del Congreso, anteriormente se incluía el derecho a abstenerse de votar en las sesiones del Congreso o de las Comisiones de que formare parte el diputado, pudiendo razonar su abstención, y de no ser razonada su voto se sumaría al de la

---

internacionales, tales como la de La Haya, en el que los países participantes aceptaron que incurrirían en responsabilidad internacional si llegaran a emitir legislación incompatible con sus obligaciones internacionales, o por la falta de la regulación necesaria para el cumplimiento de dichas obligaciones. Cfr. Miguel Ángel Camposeco Cadena, *La orden del día en el procedimiento parlamentario*, op. cit., p. 59.

<sup>543</sup> Cfr. *Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, traducido por Emilio Bernal Labrada, España, Edit. Mario Correa Saavedra, 1989, p. 268.

mayoría. Con fecha 27 de mayo de 2000, el grupo parlamentario del PRI, el grupo parlamentario del PAN y dos diputados del PRD modificaron la fracción citada dejando el derecho a la abstención y la posibilidad de razonar o no el porqué de la misma, pero sin la sanción política para el caso del diputado que no la razonara y la posibilidad de sumar su voto a la mayoría. Lo que desde mi punto de vista fue en contra del espíritu mismo de la razón de ser del legislador y del parlamentario por lo que estuve en contra de tal reforma. Es decir, de 20 diputados que integrábamos la LII Legislatura 19 votaron a favor de la reforma y yo en contra.

La abstención se puede dar por varias razones y esas razones o argumentos se deben de publicitar en beneficio de la cultura política y de la información ciudadana, trátese del caso que se trate.

La abstención por interés general se puede dar y se debe razonar cuando, por ejemplo, se presenten dos iniciativas y uno no tenga la información suficiente para debatir, razonar argumentar y votar por una u otra, ya sea porque le parezcan igual de buenas o igual de malas.

La abstención por libertad se puede dar y se debe de razonar argumentar y hacer pública cuando en alguna iniciativa, acuerdo o cualquier asunto que se trate, tenga interés personal el legislador, lo que debe de manifestarse como coherencia y ética política y así evitar el tráfico de influencias.

La abstención, igualmente, se puede dar, razonar y argumentar cuando existan presiones de grupos de manera violenta que fomenten un clima de irracionalidad en el debate y no se permita la libre deliberación afectando la autonomía de la voluntad y pudiendo incurrir en vicios políticos contrarios al interés general y en beneficio de facciones o de una iniciativa de un grupo parlamentario antagónico al grupo al que se pertenece.

Por todo lo anterior estuve en contra de que se modificara la fracción mencionada y no se castigara políticamente con su voto al parlamentario que no reflexionara en tribuna el porqué de su abstención, pues la punidad de tal no razonamiento era que su voto se sumara al de la mayoría, lo cual al interior de su grupo parlamentario, de cara a la opinión pública y de su partido, en su caso, revelaba los verdaderos intereses de quien se abstenía. Hoy, con tal reforma se promueven actitudes de reblandecimiento político e ideológico en el debate parlamentario y finalmente hasta la interpretación de posible tráfico de influencias al no sumarse a la mayoría tal abstención por

falta del razonamiento democrático, representativo y republicano. La libertad, la autonomía de la voluntad política democrática, desde mi punto de vista, se afectó con tal reforma. De ahí que en cada reforma, o en cada iniciativa, los diputados estén atentos a los principios, fines y valores que se afectan cuando se legisla y que una voz entre 20 puede quizá tener la razón.

En los artículos relativos a las votaciones se advierte la coexistencia de los dos principios: libertad y justicia. De libertad, porque los congresistas o parlamentarios tienen la facultad de votar o abstenerse a votar según su propia convicción y atendiendo a los intereses que deben proteger, desprendiéndose los valores democráticos, de legalidad, seguridad jurídica e igualdad. Se desprende el principio de justicia porque las votaciones son para ejecutar las decisiones de la mayoría, quienes actúan de manera colegiada.

## RECESOS

Durante los recesos del Congreso tomará su lugar una Comisión Permanente, misma que quedará conformada por cinco diputados, electos dentro de los tres días anteriores a la clausura del periodo ordinario de sesiones. Como acontece para el Congreso, la Comisión Permanente contará con diputados propietarios y suplentes.

A este órgano compete llamar a sesiones o periodos extraordinarios de sesiones, cuando los asuntos del Congreso así lo ameriten, a propuesta del Poder Ejecutivo estatal.

La Comisión Permanente se instalará un día después de aquel en que el Congreso cierre su periodo ordinario de sesiones; motivo por el cual deberá comunicar al Ejecutivo del Estado y al Poder Judicial sobre este hecho, así como a la directiva del Congreso.

La Comisión Permanente será un órgano representante del Congreso de los diputados, y sesionará cuando menos una vez a la semana, tal y como lo dispone la Ley Orgánica en sus numerales 104 a 109, y en el ámbito federal los numerales 21 párrafo primero, 34 inciso c), 35 párrafo primero, 37 párrafo tercero, 66 inciso g), 83, 96, 99 párrafo segundo, 105 párrafo segundo, 116, 128 de la LOCGEUM.

En derecho político parlamentario, la disolución es "la facultad de la Corona, en el caso británico, de disolver el Parlamento por medio de una proclamación, expedida previa consulta, en Gran Bretaña, con el Consejo Privado. Debe anotarse que la costumbre Constitucional le impone la obligación de disolver el Parlamento, si así lo aconseja el Primer Ministro".<sup>514</sup>

Los tratadistas de derecho político parlamentario consideran a menudo la disolución como el contrapeso que tiene el gobierno frente al poder que detentan las cámaras con el voto de censura y la cuestión de confianza.<sup>515</sup> En otras palabras, esta figura se ha traducido en un arma en poder del Ejecutivo para contrarrestar el poder del parlamento en los regímenes parlamentarios. En un sistema presidencialista como el nuestro, tal figura no existe; sin embargo, es de pensarse que mermaría el poder de los legisladores frente a la figura omnipotente del Presidente o de los gobernadores de las entidades federativas. El periodo de los diputados es de tres años y el de los senadores de seis; por lo que al expirar dicho plazo, producen el efecto de disolver ambas cámaras.<sup>516</sup> Por ello, en el artículo 51 de la Constitución General de la República y 28 de la Constitución del Estado de Colima, el 2 de la LOCGEUM y el 4 de la LOPLC se contempla que la duración en el cargo de diputado será de tres años, término en el cual habrá que renovarse y cambiar su nomenclatura.

Con relación al tema de la disolución de las legislaturas locales, está el del principio de la no reelección plasmada a nivel constitucional y la necesaria profesionalización de los órganos legislativos estatales.

Miguel Carbonell es de la opinión que la no reelección de los miembros de la legislatura locales enfrenta un problema que en la legislatura federal no existe; pues al estar conformada por una sola cámara, la no reelección consecutiva implica la separación total de un legislador saliente con el Poder Legislativo, a menos que éste tenga la oportunidad de ser electo para el Poder Legislativo federal. Esta situación trae como consecuencia el aumento de la dependencia de los miembros del Poder Legislativo con respecto al

<sup>514</sup> Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., revista *Estudios Parlamentarios*, año 1, núm. 1, México, junio-julio de 1992, p. 232.

<sup>515</sup> Cfr. Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, traducido al español por Arbos, Capó, Carrillo Colomer, Subirats, Vilanova y Vintro, España, Edit. Blume, 1981, p. 69.

<sup>516</sup> Cfr. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 369.

gobernador; toda vez que estando cerradas las puertas para permanecer en el Poder Legislativo, la única válvula de escape para un político es la de pasar al Poder Ejecutivo o Judicial del estado o regresar a la actividad partidista. Sin embargo, el artículo 59 de la Constitución Política establece el principio de no reelección parlamentaria en materia Federal cuando dispone:

Los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Otro argumento a favor de la reelección legislativa la basa en la necesidad de llevar la democracia de la Federación a las entidades federativas; por lo que ante la presencia de legislaturas irrelevantes políticamente hablando, ante el poder de los gobernadores de los estados, no existe un contrapeso que permita el avance hacia la democracia en todos los rincones del país. Por tal motivo es evidente que se requiere del fortalecimiento del Poder Legislativo, en la medida que sea posible, y una de las medidas que se pueden adoptar para ello, es permitir la reelección de los miembros del Congreso local.

Basándose en el pensamiento de Felipe Tena Ramírez, Miguel Carbonell señala que el principio de la no reelección es una medida que en democracia no tiene justificación. Y para ejemplificarlo, hace uso del derecho comparado, con países que permiten la reelección de los miembros de las legislaturas, tales como: Argentina, Paraguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Guatemala.

Después de su análisis llega a la conclusión de que sería benéfico para el país establecer la reelección de los miembros de las legislaturas proponiendo que se permita la reelección de los diputados hasta llegar a un máximo de tiempo consistente de 12 años, lo que se traduce en hasta tres reelecciones, con la finalidad de lograr la profesionalización de los diputados, y evitar tanta dependencia hacia el titular del Poder Ejecutivo en el estado, estableciendo un límite máximo con la finalidad de permitir la entrada al Congreso de una nueva generación. Dicha renovación de los miembros del

legislativo no tendría que ser total, sino por mitades. Para finalizar, afirma que éstas no podrían concebirse como las únicas medidas a tomar para el fortalecimiento del legislativo estatal, sino las primeras, tendientes a hacer salir a este poder de la permanente minoría de edad en que se encuentra instalada desde hace décadas.<sup>517</sup>

Para Ricardo Sepúlveda Iguíñiz, las razones fundamentales por las que se puede abogar por la reelección parlamentaria, son: la libertad de sufragio, la acumulación de experiencia legislativa, y la mayor relación del representante y sus electores.<sup>518</sup>

Coincidiendo con Miguel Carbonell, Elisur Arteaga Nava hace uso de sus conocimientos históricos para señalar que el principio de no reelección tocante a los diputados de los congresos locales no ha sido una política permanente en la historia constitucional de nuestro país. De hecho, ejemplifica tal afirmación con la reelección de los legisladores de los congresos locales, citando la Constitución de Durango de 1826, la cual, en su artículo 40 contemplaba la existencia de un Congreso bicameral, con la oportunidad de ser reelectos por una sola vez.

Por su parte, en la Constitución de Colima del año de 1857, se disponía en su artículo 48 que: "El Congreso del Estado se compondrá de siete Diputados elegidos en su totalidad cada tres años, pudiendo ser reelectos."<sup>519</sup>

El principio de no reelección consignada en la Constitución federal de 1917 alcanzó al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, sin que se incluyeran a los integrantes de los congresos locales, cuya reelección estaba permitida, al menos, durante los primeros años de vigencia de nuestra Constitución.

Pero fue en el año de 1933 que ante una política antirreeleccionista, en el artículo 115 del pacto federal, se prohibió la reelección de los miembros de los congresos locales para el periodo inmediato; en tanto que los diputados suplentes podrían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios; siempre que no hubieran estado en funciones, y prohibiendo que los diputados propietarios pudieran ser reelectos con el carácter de suplentes.

<sup>517</sup> Cfr. Germán Pérez y Antonio Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 113 y a 115.

<sup>518</sup> Cfr. Ricardo Sepúlveda Iguíñiz, *op. cit.*, p. 162.

<sup>519</sup> Enrique A. Salazar Abaroa y Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 83.

Después de su exposición histórica, concluye que la aplicación de una política antireeleccionista no tiene razón de ser en un sistema democrático.<sup>520</sup>

#### INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS PARA OCUPAR OTROS CARGOS

Las incompatibilidades de los parlamentarios son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ejercer durante su función como diputado. Éstas persiguen la independencia del legislador de otros poderes del Estado y de cualquiera otra fuerza política y social, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones que se ponen en sus manos. Fernando Santaolalla hace la observación de que no se pueden confundir las incompatibilidades con las causas de inelegibilidad, ya que si bien ambas tratan de lograr la independencia de los legisladores; las segundas persiguen, además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral. Por esto, las causas de inelegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas que hubiesen incurrido en alguna de ellas. Por el contrario, las incompatibilidades se deben observar desde que se constituye la Cámara o la toma de posesión del legislador y durante todo el tiempo que dure su encargo. La causa de incompatibilidad que se presente al momento de las elecciones no invalida la elección, pero es de aplicación durante el tiempo en que la persona se ostente como diputado o senador.

Importante es que se sepa que la presencia de alguna incompatibilidad obliga al parlamentario a optar por continuar en su encargo representativo y desvincularse de la actividad paralela, o renunciar al cargo de elección popular.<sup>521</sup>

El artículo 62 de la Constitución federal dispone:

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la

<sup>520</sup> Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 604.

<sup>521</sup> *Ibidem*, pp. 113 y 114.

Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

El artículo 25 de la Constitución del Estado de Colima a la letra dispone:

El cargo de Diputado es incompatible con cualquier Comisión o empleo del gobierno federal o del Estado, por los cuales se disfrute sueldo salvo que la Comisión o empleo sea del ramo de Educación Pública. En consecuencia, los Diputados Propietarios desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo; y los Suplentes que estuvieren en el ejercicio de sus funciones, no pueden aceptar ninguno de dichos empleos o Comisión, sin previa licencia del Congreso, quedando una vez obtenida ésta, separados de sus funciones de Diputados, por todo el tiempo que dure la Comisión o empleos que se les confiera, si fuere del Estado; y de una manera permanente si el empleo o Comisión fuere federal.

Respecto a la salvedad de laborar en el sector educativo opino debe ser sin remuneración alguna.

Asimismo, se quiere dejar asentada la inquietud que se ha motivado por los escándalos de que han sido sujetos algunos connotados parlamentarios en torno al ejercicio de alguna profesión simultánea al ejercicio del cargo de parlamentario, que en ocasiones pudiera contraponerse a los intereses que como congresistas están obligados a defender.

Por ello se propone una nueva redacción para el artículo 62 de la constitución General de la República en los siguientes términos:

Los congresistas, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo. Lo mismo es aplicable si se disfruta sueldo, siendo gerente, apoderado, representante, mandatario, aboga-

do, accionista mayoritario o miembro del directorio de personas físicas y morales que tienen con el Estado contrato de obras, de suministro o aprovisionamiento, o que administran rentas públicas, o prestan servicios públicos.

Tampoco podrán ocupar cargos similares en empresas que durante el encargo de legislador, obtengan concesiones del Estado, mismas que comprendan la voluntad del Estado de permitir, autorizar, conceder, o en cualquiera forma acordar la participación de terceros en actividades relacionadas con el Estado.

No podrán los congresistas ser abogados, apoderados, representantes o asesores de particulares en negocios por sí o por interpósita persona, cuando la contraparte o contratante sea una autoridad ratificada, nombrada, no objetada o cualquiera otra forma de designación por cualquier Cámara, Comisión u Órganos del Congreso.

En todos los casos, sin licencia previa de la Cámara respectiva, pero entonces cesarán en sus funciones representativas de manera definitiva durante el lapso de esa legislatura. La infracción a esta disposición en forma dolosa dejará inhabilitado al infractor o infractora para ocupar cargos de elección popular.

Toda vez que, lo que realmente se pretende es evitar el tráfico de influencias, seis meses antes de la fecha de la elección, los interesados dejarán de ver aquellos asuntos que cotidianamente los involucren con el Estado, ya sea en asuntos contenciosos, o en materia de contratación, licencias y concesiones.



## Capítulo 8

### Apuntes de derecho político

### parlamentario comparado.

### Principios, valores, derechos, reglas y fines

#### LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Se puede afirmar válidamente que la Constitución y los principios, valores y fines en ella contenidos han evolucionado. Tal y como se vio desde el inicio del presente libro la facultad de interpretación se atribuía al Poder Legislativo, según el texto de la Constitución de 1824. Pero dicha evolución, en beneficio del estado democrático social de derecho, de sus principios y fines, ha derivado en la pérdida de la supremacía del legislador y de la ley. Por ejemplo véase la creación del juicio de amparo (sobre leyes), la controversia constitucional así como la acción de inconstitucionalidad o la resolución de contradicciones de tesis.

José Ramón Cossío Díaz señala que desde hace 200 años el sistema de división de poderes se ha constituido como un elemento fundamental de la legitimación de los órdenes jurídicos, y por ende de los estados. Sin embargo, este sistema ha evolucionado, ya que en un primer momento, tal y como lo concibiera Montesquieu, se estableció la necesidad de diferenciar tres funciones que estimó propias de cualquier Estado (ejecutiva, legislativa y judicial), atribuidas a tres órganos distintos, compuestos cada uno de ellos, por integrantes de distintas clases sociales, a saber: la monarquía, la aristocracia y el pueblo respectivamente. Según este pensador, tal división de órganos, funciones y clases sociales garantizaba el adecuado ejercicio del poder público y mediante él, se lograba la defensa del principio considerado como supremo en aquel entonces: la libertad del individuo.

Con el transcurrir del tiempo y dada la progresiva expansión de las actividades del Estado, el esquema de división de poderes se percibió como

insuficiente. Funciones, como la especialización de los procedimientos litigiosos, la necesidad de conducir los procesos electorales o las relaciones de los sectores económicos, entre otros, impulsaron la creación de nuevos órganos estatales, cuya ubicación dentro del sistema propuesto desde hace dos centurias se volvió una tarea compleja.

Sostiene el autor que "La apuntada quiebra del sistema de la División de Poderes significó también, la pérdida de la supremacía del legislador y de la ley". Es más, la aparición de los tribunales cuya función era el control de la regularidad de las normas jurídicas, a partir de lo dispuesto en las constituciones, permitió que la Constitución se convirtiera en la norma suprema del orden jurídico, y los tribunales constitucionales en los órganos que en última instancia, definían el derecho.<sup>522</sup>

Para robustecer lo dicho por Cossío Díaz, tenemos lo escrito por Gustavo Zagrevelski, quien comenta: "La superación del Estado de Derecho Legislativo lleva consigo importantes consecuencias para el derecho como tal."<sup>523</sup>

Este autor subraya que el contenido de los principios constitutivos de un ordenamiento jurídico depende del contexto cultural del que forma parte. Por lo que estos principios expresan muy valorados conceptos, tales como: igualdad, libertad, justicia, solidaridad, la persona y la dignidad humana, etcétera. Por ende, el conjunto de los principios constitucionales debería constituir una suerte de sentido común del derecho, el ámbito de entendimiento y de recíproca comprensión en todo discurso jurídico, la condición para resolver los contrastes a través de la discusión y no por medio de la imposición. Además, afirma que un sistema de derecho que pretendiese justificarse por sí mismo, se movería en el vacío. Todo esto explica el trayecto histórico que las constituciones son capaces de recorrer (1824, 1857, 1917, etcétera).<sup>524</sup>

Y aquí viene la parte medular y heterodoxa del libro en sus manos para apuntalar a manera de conclusión los principios expresos del derecho político parlamentario, por lo que en parte no coincide con la siguiente posición de Zagrevelski: "La pluralidad (sostiene el autor de *El*

<sup>522</sup> Cfr. José Ramón Cossío Díaz, *Constitución, tribunales y democracia*, Colección ensayos jurídicos, Edit. Temis, p. 63.

<sup>523</sup> Gustavo Zagrevelski, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 3a. ed., traducción de Marina Gascón, España, Edit. Trotta, 1999, p. 109.

<sup>524</sup> *Ibidem*, p. 124.

*derecho dúctil*) de los Principios y de los Valores a los que las constituciones remiten es la otra razón que hace imposible un formalismo de los Principios (con lo cual no coincido). Por lo general, los Principios no se estructuran según una «jerarquía de Valores». Si así fuese, se produciría una incompatibilidad con el carácter pluralista de la sociedad, algo inconcebible en las condiciones constitucionales, materiales de la actualidad. En caso de conflicto, el principio de mayor rango privaría de valor a todos los principios inferiores y daría lugar a una amenazadora "tiranía del valor" esencialmente destructiva y este riesgo también es predicable del que aparece como el más elevado de los valores, la justicia entendida en modo abstracto.

La pluralidad de principios y la ausencia de una jerarquía formal entre ellos hace que no pueda existir una ciencia sobre su articulación, sino una prudencia en su ponderación.

Quizás la única regla formal de la que quepa hablar sea la de la "optimización" posible de todos los principios, pero cómo alcanzar este resultado, es una cuestión eminentemente práctica y "material".

Para que la coexistencia de los principios y valores sea posible, es necesario que pierdan su carácter absoluto. Por ello los principios y los valores deben ser controlados para evitar que, adquiriendo carácter absoluto, se conviertan en tiranos.

Por lo demás, es propio de los principios y de los valores su capacidad para relativizarse, a fin de poder conciliarse recíprocamente. Desde este punto de vista, se distinguen tanto de la ética como de las reglas jurídicas.

Entre los valores se puede llegar a pactos. El derecho por principio de valor constituye una relativización de la ética. Puede parecer una renuncia pero, en la época del pluralismo, "relativizar una ética no significa renunciar a tener una visión del mundo, sino que significa considerar que la supervivencia del mundo es condición necesaria para la realización del propio proyecto ético".

Por otro lado, también desde el punto de vista de su carácter relativizable, los principios se distinguen de las reglas. Las reglas son aplicables a la manera del "todo o nada, del *aut-aut*". Si se dan los hechos previstos por una regla y la ésta es válida, entonces debe aceptarse la respuesta que la misma proporciona, sin escapatoria ni mediación posible. No sucede así

con los principios, porque éstos presentan una dimensión que las reglas no poseen: la del peso y la importancia.

No resulta muy difícil comprender que la dimensión del derecho, por principios, es la más idónea para la supervivencia de una sociedad pluralista, cuya característica es el continuo reequilibrio a través de transacciones de valores. Prueba elocuente de ello es la tendencia más o menos conscientemente adoptada por la mayor parte de las jurisdicciones constitucionales, a concebir todo contenido de las constituciones (incluidos los derechos fundamentales) como declaraciones de valores.

Para finalizar con este autor, vale recordar el encuentro o desencuentro entre globalifóbicos y globalifílicos, pues resalta Zagrevelski en relación con lo antes expuesto la siguiente idea:

No debe considerarse una práctica sana la mercantilización de los Valores, es decir, que no debiera ser usual, otorgarles un precio en dinero. Una sociedad verdaderamente pluralista, debería levantar sólidas defensas contra una tendencia de este género, tendencia que, al final, no satisfaría por igual todos los valores en juego, ni siquiera mediante la transformación de los Valores sacrificados en valor-dinero, sino que conduciría pura y simplemente a la tiranía de un solo valor, el valor de la economía, capaz de someter a su yugo a todos los demás, originariamente de naturaleza no económica.<sup>525</sup>

Autores como Rodolfo Luis Vigo y Silvana Stanga en su libro *Ética judicial y centros de capacitación en Argentina*, así como Moreno Sánchez en *Ética sobre los sujetos del proceso*, han escrito sobre los valores que deben regir en la actividad judicial, entre los cuales obran: 1. independencia e imparcialidad de los jueces; 2. superar la perspectiva jurídica; 3. solvente capacidad justificadora de sus sentencias; 4. conciencia constitucional; 5. actitud innovadora; 6. conciencia democrática; 7. conciencia institucional; 8. inserción social; 9. generosidad laboral; 10. humildad; 11. inquietud formativa; 12. responsabilidad judicial; 13. recato o decoro; y 14. sentido político.

Personalmente, me pregunto: ¿Acaso estos mismos valores y reglas o medios para los titulares de los órganos del Poder Judicial no serían los

<sup>525</sup> *Ibidem*, pp. 125 y 126.

mismos que para los titulares del Poder Legislativo? Sostengo que la respuesta es afirmativa.

Y en relación con el ensayo de Moreno Sánchez, ¿acaso los legisladores no se deben conducir, también como *bonus pater familiae*, ya sea actuando en comisiones, o en su actuación en pleno, accionando como grupos parlamentarios, así como parlamentarios o legisladores considerados individualmente? Para mí la respuesta también es afirmativa.

Y para poder fortalecer lo propuesto por Vigo y Stanga, en relación con los objetivos de los "centros de capacitación judicial y la ética judicial", y también, en relación con el ensayo de Moreno Sánchez, *La ética de los sujetos del proceso*, y a mi heterodoxa afirmación respecto a que es válido lo expuesto por estos tratadistas para los jueces y para los legisladores, sostengo, a contraposición de Zagrevelsky, la necesidad de explicitar ordenadamente los principios y fines antes mencionados: libertad y justicia; pues todo lo expuesto por los autores mencionados y los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aquí citados, también tienen como fuente la libertad y la justicia: pero agregaría un valor desprendido de la libertad y de la justicia: la tolerancia: pues está latente Hobbes o Rousseau y podemos caer en la partidocracia o en la coalición de funcionarios legislativos o jurisdiccionales con peligro para los principios, valores y fines para obtener una auténtica y moderna Constitución pluralista.

#### LAS NORMAS POR PRINCIPIOS

Parafraseando el pensamiento de Gustavo Zagrevelski, tomaremos aquellas notas que por el sentido que tienen, nos permiten justificar la labor del legislador, en su tarea legislativa y parlamentaria, al plasmar los principios y fines de libertad y justicia que son construcciones sociales históricas hoy reconocidas jurídicamente como esencia de la evolución de la dignidad humana, por lo que además de ser los principios del derecho político parlamentario, también lo son de la Constitución de un estado democrático social de derecho.

Respecto a la obra de Zagrevelski cabe traer a colación lo escrito por Barragán Barragán respecto a los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas, ya que el recurso de amparo por alzada era viable inclusive aunque la autoridad actuara conforme a derecho, al aplicar el derecho, o la regla, al caso, si el condenado se consideraba agraviado por-

que se le aplicaba una "ley injusta" por lo cual podía recurrir al amparo poralzada siempre y cuando la sentencia fuera firme y definitiva; pues como escribe el autor:

Las Siete Partidas y, en general, toda la legislación colonial, siempre reconoció la posibilidad de que las leyes fueran injustas de manera que su aplicación, aun siendo impecable formalmente (positivamente) podía causar agravios (tercera Partida). Para estos casos, en suma podía decirse aquello otro, que ya sabemos: que se acepte, pero que no se aplique. Es decir, se suspende su aplicación.

Tal parece que estuviéramos sobre lo que sostiene la obra de Zagrevelski, pero estamos hablando nada más, y nada menos, de la sabiduría contenida en *Las Siete Partidas*: la aplicación de los principios sobre las normas o reglas; o lo que es lo mismo la ponderación de qué principio o qué valor prevaleció al aplicar la autoridad la ley respectiva.

Un objetivo que persigo al escribir este libro es atacar el menosprecio de la ciudadanía hacia el Congreso, federal o local; ya que como se ha expuesto el Congreso al representar los intereses generales es el principal defensor de los principios de libertad y justicia. De ahí la importancia de estudiar y difundir el derecho político parlamentario.

Es fundamental crear conciencia en el legislador y parlamentario, que deben considerar en su cotidiana labor legislativa y parlamentaria "el derecho por principios", cuando debata o legisle; principios bajo los cuales se debe regir el debate parlamentario.

Según expresiones de tratadistas del positivismo jurídico, las normas de principios, al contener fórmulas vagas, referencias a aspiraciones ético-políticas, promesas no realizables por el momento, esconderían un vacío jurídico y producirían una contaminación de las verdaderas normas jurídicas con afirmaciones polémicas y proclamaciones de buenas intenciones. Por lo que dichas normas sólo tendrían una importancia exclusivamente política y virtual.

Los enemigos de las normas constitucionales de principio defendían una visión del derecho propia del estado de derecho legislativo y del positivismo jurídico; mientras que sus partidarios abrirían, consciente o inconscientemente el camino a una nueva concepción, más compleja que la anterior y llena de consecuencias.

Todo ser iluminado por el principio, aún no contiene el deber ser (regla), pero al menos indica la dirección en que deba colocarse la regla para no contravenir el valor contenido en el principio.

El derecho político parlamentario por principios, atendiendo al pensamiento de Zagrevelski (y sugiere el mismo Dworkin en su ensayo *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, UNAM) significaría sobreponer los principios y fines a las reglas, puesto que los primeros nos dan la dirección que deben llevar las segundas, sin ese rumbo se corre el riesgo de legislar de forma arbitraria y caprichosa, en contra del pluralismo y los derechos culturales e identitarios de los colectivos y de las minorías emergentes o los migrantes...

Las reglas jurídicas que caen en el ámbito de la disponibilidad del legislador comenzarán a concebirse sólo como una de las caras del derecho. Será normal establecer como exigencia la de hacer concordar la regla, con la otra cara, la de los principios contenidos en la Constitución.<sup>526</sup>

#### **Apunte histórico sobre José María Jerónimo de Arzac, primer diputado y representante parlamentario del territorio de Colima y los primeros congresistas en la Constitución de 1857**

Este personaje nació en Villa de Álvarez, Colima (1780-1835), estudió la carrera eclesiástica, figurando en el año de 1810 como párroco de dicha población de cuyo nombre anteriormente era Amoloya. Al siguiente año inició una persecución en contra del jefe insurgente Ignacio Sandoval, que operaba en la región de la costa.<sup>527</sup> En el año de 1823 incitó al ayuntamiento colimense para separarse de Jalisco y unirse a Michoacán. Fue electo diputado al Congreso General Constituyente de 1824, encomendándosele lograr la apertura del puerto de Manzanillo. Cumplida su misión regresó a su tierra a continuar con sus labores eclesiásticas.<sup>528</sup>

El 19 de julio de 1857 se instaló la I Legislatura del estado de Colima, fungiendo como gobernador estatal, el general Manuel Álvarez, quien fuera electo por unanimidad de votos, y durara por cierto poco tiempo en el puesto, toda vez que el 26 de agosto del mismo año este personaje murió

<sup>526</sup> Cfr. Gustavo Zagrevelski, *El derecho dúctil*, op. cit., pp. 109 y ss.

<sup>527</sup> Cfr. *Enciclopedia de México*, t. II, México, 1996, p. 635. Se dice que después de la Independencia, logró con hábiles intrigas, ser electo diputado del Congreso General Constituyente.

<sup>528</sup> Cfr. *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 6a. ed., México, Edit. Porrúa, 1995, p. 243.

acribillado, producto de un complot. Precisamente en esta fecha a la I Legislatura le correspondió aprobar en sesión extraordinaria, el proyecto de Constitución Política del Estado de Colima, la cual entrara en vigor el 16 de octubre del mismo año.

Pese al laicismo que caracterizaba a esta Constitución, es importante hacer notar, que al momento de hacerles tomar juramento a los primeros diputados por la entidad se leyera la solemne frase: "Si así lo hiciéramos Dios nos lo premie y si no nos lo demande."

En aquella ocasión el cargo de diputado era honorífico; y la Legislatura se encontraba conformada por siete diputados propietarios con sus respectivos suplentes. Por lo que hace a los distritos electorales, éstos se hallaban ubicados de la siguiente forma: tres en la ciudad de Colima; uno en la Villa de Álvarez, y los tres restantes en Tecomán, Ixtlahuacan y Coquimatlán.

Dada la inestabilidad política, económica y social que privaba en aquel momento de la historia no era raro que repentinamente el Congreso se instalara en alguna casa particular; por ejemplo, algunos días del año de 1858, tuvieron que sesionar en la casa del diputado Liberato Maldonado.

Debido precisamente a dicha inestabilidad, no era raro ver que los gobernadores fuesen muertos o hubiesen renunciado al cargo. Así pues, durante el periodo comprendido entre 1857 hasta mayo de 1860, Colima tuvo cinco gobernadores, a saber: Manuel Álvarez, José Silverio Núñez, Miguel Contreras Medellín, Urbano Gómez y Ricardo Palacio. Los tres primeros murieron sacrificados; mientras que los otros dos, renunciaron a su cargo poco tiempo después de haberlo protestado.

Las primeras comisiones que se crearon, fueron: Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra, Industria Agrícola y Fabril, Policía Interior y Peticiones.

Uno de los primeros trabajos legislativos, fue decretar la Ley Hacendaria, toda vez que el gobierno carecía de fuentes de ingresos, y así evitarse recurrir a los préstamos. Asimismo, aprobó una ley punitiva, en la cual se castigaban los robos, homicidios, lesiones, la embriaguez y la vagancia.

A solicitud del Supremo Gobierno General, se dispuso un decreto para conceder al estado de Colima las Islas de Revillagigedo que la Secretaría del Ministerio de Fomento había arrendado durante 18 años, por el monto de 1,800 pesos anuales. Pero las autoridades locales, al obtener la concesión pretendieron establecer una colonia penal en la que se readaptaran los sen-

tenciados por medio de actividades en talleres; proyecto que jamás se concretó. Este proyecto perseguía dos propósitos fundamentales; por un lado, abolir la pena capital en la entidad; y por el otro extender el dominio territorial de la entidad; respecto a las islas, Colima perdió su dominio y territorio.

Salvo la aprobación y promulgación de la Constitución colimense y debido, como ya ha sido mencionado, a la inestabilidad social y política que vivía no sólo Colima, sino el país en general, la legislatura no tuvo la oportunidad de emprender numerosas iniciativas. Esta legislatura estuvo conformada por, como ya se dijo, diputados propietarios y sus suplentes, entre los cuales estaban: Francisco Vaca, Ramón R. de la Vega, Miguel Escoto, Liberato Maldonado, Pedro Brizuela, Antonio Cárdenas y Juan N: Salazar (propietarios); por lo que hace a los segundos figuraban Sixto de la Vega, Miguel de la Madrid, Jesús R. González, Ignacio Cruz Centeno, José María Cárdenas, Sebastián Fajardo y Antonio Solórzano, respectivamente.<sup>529</sup>

### **Estructura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**

El artículo 32 de la Constitución colimense contiene el fundamento de la libertad, justicia, autonomía, independencia e imparcialidad, representatividad y pluralismo con el que deben de actuar los integrantes del Congreso como órgano colegiado o ya como parlamentarios, pues tal numeral prescribe que "corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno". Con base en este precepto fue publicada su ley en el suplemento número tres del periódico oficial *El estado de Colima* del sábado 30 de enero de 1999. Este nuevo ordenamiento, dicen los legisladores se debió a que la anterior regulación no había adoptado las transformaciones que había sufrido la sociedad y las instituciones durante el tiempo que tuvo vigencia.

Se argumenta que tales cambios han sido realizados con el afán de salir del anacronismo jurídico, fortalecer las instituciones parlamentarias y hacer más dinámica la actividad legislativa.

Buscándose la democratización de la cámara, se ha pensado en suprimir la figura de la Coordinación General del Congreso, sustituyéndose por

<sup>529</sup> Cfr. Caraballo Bolin, Barreto Villalobos, Márquez Gileta, Cortés Contreras, *Historia legislativa del estado de Colima*, México, L Legislatura del Estado de Colima, 1994, pp. 1 a 3.

la inédita Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios, como un órgano colegiado. Además de que se asegura que la nueva ley es producto del consenso de los distintos grupos parlamentarios que conforman el Congreso colimense. Ha surgido de las propuestas presentadas por las diversas fuerzas políticas con representación en el Congreso.

Respecto a su estructura esta nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, contiene cinco títulos, 18 capítulos, 109 artículos y cinco transitorios.

El título primero de la Ley se denomina "Del Poder Legislativo", dentro del cual se hallan un capítulo primero con disposiciones generales y que van de los artículos 1 al 13; el capítulo segundo trata sobre los derechos y deberes de los diputados ocupando los artículos 14 a 23; el capítulo tercero trata sobre la suspensión y pérdida del carácter de diputado, normando sobre el particular los artículos 24 a 26. El título segundo es denominado "De la organización del Poder Legislativo", el cual contiene un capítulo primero que norma la instalación de la legislatura, ocupando los numerales 27 a 36; el capítulo segundo trata de la directiva, cuyos artículos comprenden del 37 al 41; el capítulo tercero trata sobre el presidente, y su contenido sólo comprende los artículos 42 y 43; el capítulo cuarto es para los secretarios, y contiene los artículos 44 a 46; el capítulo cinco trata sobre la Comisión de Gobierno Interno y Asuntos Parlamentarios, cuyas disposiciones van del artículo 47 al 54; el capítulo sexto trata sobre las comisiones legislativas, cuyos preceptos van del 55 al 59; el capítulo séptimo es en torno a los órganos de fiscalización y administración del Congreso, estableciendo sus normas de los artículos 60 al 63; el capítulo octavo trata sobre los grupos parlamentarios, estableciendo su contenido en los numerales 64 a 70. El nombre del título tercero es "Del procedimiento y prácticas parlamentarias", mismo que también cuenta con varios capítulos, siendo el primero de ellos el concerniente a las sesiones, y comprende los artículos 71 a 82; el capítulo segundo, sobre las iniciativas, y que va de los numerales 83 a 89; el capítulo tercero trata sobre los dictámenes, cuyo contenido son las disposiciones que van del artículo 90 a 93; el capítulo cuarto concierne a las votaciones, y sus artículos son del 94 a 98. El título cuarto se denomina "De las facultades del Congreso", en cuyo capítulo primero trata sobre las facultades del Congreso en cuanto a la elección y nombramiento del gobernador; y comprende los artículos 99 y 100; el capítulo segundo es sobre la materia de responsabilidades y comprende los artículos 101 a 103. El título

lo quinto se llama "De la Comisión Permanente" mismo que sólo contiene un capítulo único, comprendiendo los artículos 104 a 109. Finalmente se dirá que cuenta con cinco artículos transitorios.

**Coincidencias que se pueden encontrar  
en la Ley Orgánica del Congreso General  
de los Estados Unidos Mexicanos,  
la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa  
del Distrito Federal y Ley Orgánica del Poder  
Legislativo del Estado de Guerrero**

Sobre el método comparativo escribe Marcial Rodríguez Saldaña: es un procedimiento de investigación utilizado en las ciencias sociales, con objetos específicos tales como la política, la sociología y el derecho. Ha sido un esfuerzo metodológico empleado por investigadores entre quienes destacan: Aristóteles, quien hizo las comparaciones de las Constituciones de Grecia y entre las formas puras e impuras de gobierno[...] Montesquieu con su obra *El espíritu de las leyes* estudia las formas de controles al Poder; Alexis Tocqueville, quien en su obra *El antiguo régimen y la revolución* comparó las instituciones de Inglaterra y Francia.<sup>530</sup>

Del mismo modo, aunque de manera modesta consideramos conveniente hacer una breve comparación entre dos regulaciones parlamentarias locales, con el único propósito de advertir sus coincidencias y sus diferencias.

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con cinco títulos, de los cuales, el primero de ellos tiene tan sólo un capítulo de disposiciones generales; en el título segundo se hallan tres capítulos concernientes a las atribuciones de la asamblea; el título tercero trata sobre la organización y funcionamiento de la asamblea dividido en ocho capítulos; el título cuarto trata sobre el procedimiento legislativo; y finalmente, el título quinto trata del procedimiento de aprobación y ratificación de jefe de gobierno del Distrito Federal, magistrados, así como los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuyas

<sup>530</sup> Enrique Salazar Abaroa y Manuel González Oropeza, *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Colima*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, 2000, p. 59. Cabe señalar que Marcial Gómez Saldaña es doctor en derecho por la UNAM, diplomado en ciencia política por la Universidad Sorbona de París, rector de la Universidad Autónoma de Guerrero 1990-1993, miembro del SIN desde 1997, y coordinador de posgrado de derecho en la UAG.

disposiciones se encuentran en tres capítulos. En total cuenta con 108 artículos y nueve transitorios.

Por su parte la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero cuenta con 12 títulos, siendo el primero de ellos el que trata sobre la naturaleza y atribuciones del Congreso; el segundo acerca de la residencia y recinto del Congreso; el tercero sobre el registro de los diputados electos y la instalación del Congreso del estado; el cuarto concierne a la organización del Congreso del estado; el quinto tiene disposiciones referentes a la práctica parlamentaria; el título sexto trata sobre el proceso legislativo; el título séptimo trata sobre las comparecencias y ratificación de nombramientos; el título octavo, sobre la responsabilidad de los servidores públicos; el título noveno tiene que ver con los derechos y obligaciones de los diputados y la ética parlamentaria; el título décimo trata lo concerniente a los órganos administrativos y técnicos del Congreso; el título undécimo se refiere al Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, el Congreso del estado de Guerrero; y finalmente, el título duodécimo concierne a la presea "Sentimientos de la Nación". Esta ley cuenta con 33 capítulos y con un número total de 216 artículos y siete transitorios.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se divide en cinco títulos. El primer título contiene disposiciones de carácter general sobre el Congreso general; el título segundo trata sobre la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados; debido a que se trata de un órgano bicameral, el título tercero ha sido dedicado a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, el título cuarto trata sobre la Comisión Permanente; y el título quinto tiene que ver con la difusión e información de las actividades del Congreso. A su vez, el texto de la ley se ha dividido en capítulos y secciones, con 135 artículos y siete transitorios.

Aunque es evidente la diferente técnica legislativa utilizada en la redacción de las leyes que se comparan, en esencia, sus disposiciones gozan de los mismos principios y contenido sustantivo y excepto por unas pequeñas diferencias, se puede válidamente afirmar que son más las similitudes que se pueden hallar.

Podemos encontrar una similitud en lo referente a la renovación de las legislaturas, que al menos la del Distrito Federal y la del estado de Guerre-

ro, por ser unicamerales, se renuevan en su totalidad cada tres años, atento a lo dispuesto en los artículos 40. LOPLEG y 70. LOALDF.

Los tres órganos son depositarios del Poder Legislativo por mandato constitucional (art. 50) y por lo dispuesto en la Constitución del Estado de Guerrero, y por las leyes orgánicas que al efecto se han expedido (art. 10. LOCGEUM, art. 20. LOPLEG y art. 70. LOALDF), tendientes a regular la organización y funcionamiento de los órganos a quienes se ha conferido tan alta responsabilidad.

Todos los órganos que se comparan se rigen por leyes orgánicas en las cuales encontramos de manera amplia y detallada, aunque no absoluta, los pormenores sobre la organización y funcionamiento de éstos órganos deliberantes.

Otra característica que los identifica es la que se refiere a su funcionamiento: tanto en pleno como en comisiones, dada la complejidad de las tareas a cargo de los congresos y que por celeridad y eficacia deben ser ventilados algunos asuntos en comisiones especialmente diseñadas para trabajar y deliberar sobre temas en los cuales tengan especialidad, dejando las funciones de mayor importancia al pleno, en su calidad de órgano máximo de las asambleas. Así pues, tenemos que las comisiones del Congreso General de la República son las contempladas en el artículo 39 LOCGEUM, además de contar con artículos para su debida integración y funcionamiento. En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El artículo 45 de la ley orgánica que lo regula establece que dicha asamblea contará con el número de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, y en igual sentido se puede ver la redacción del artículo 46 LOPLEG.

Otra coincidencia es la de contar con órganos de fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales entre otras facultades contenidas en el artículo 79 de la Constitución General de la República. La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico que encuentra su base legal en el Distrito Federal en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por su parte, el Congreso de Guerrero cuenta con una Contaduría Mayor de Hacienda en su calidad de órgano técnico, tal y como lo dispone el artículo 197 LOPLEG.

El fuero constitucional es una característica inherente al cargo de parlamentario en función de la protección de la autonomía de los poderes y su división, no sólo en el orden, esfera u órbita federal, sino que también la gozan los legisladores locales. El fuero protege el ejercicio de las funciones parlamentarias y salvaguarda la integración, buen funcionamiento y autonomía de los congresos; así como lo disponen los artículos 61, segundo párrafo CPEUM; artículo 11 LOCGEUM; artículo 15 LOALDF; artículos 12 y 169 LOPLEG. Además de tal derecho debe ser vigilado: por el presidente de cada una de las cámaras, tratándose del Congreso General; y en los congresos locales, por el presidente de la mesa directiva; o en su caso lo velará el presidente de la Comisión Permanente o de Gobierno, en el Distrito Federal.

Los legisladores que hayan sido llamados a ocupar el cargo con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, deberán rendir la protesta constitucional ante el presidente de la mesa directiva en los términos de ley. Se trata pues de un acto trascendental, que atiende a la importancia de las funciones a desempeñar (art. 16 párrafo V LOCGEUM; art. 18, fracción I LOALDF; art. 19 fracción IV LOPLEG).

Los legisladores tienen el derecho a pertenecer al grupo parlamentario; tal y como lo señala el artículo 70 constitucional que a la letra dice: "La Ley determinará las formas y los procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados." en el Distrito Federal, es regulado por el artículo 17, fracción II. Por su parte el artículo 26 LOCGEUM repite el contenido del precepto constitucional y el 92 LOPLEG, se usa el término de fracciones parlamentarias en detrimento de una adecuada técnica de lenguaje, como herramienta de los legisladores.

A los parlamentarios de cualquier Congreso, al momento de protestar su cargo se les informa una serie de incompatibilidades a efecto de que se dediquen de forma eficaz, eficiente e imparcial a los asuntos que les han sido encomendados sin distraer su atención en otras actividades, amén de que pudieran hacer mal uso de su influencia en cuestiones de otra índole. El fundamento constitucional lo podemos ver en el artículo 62, mismo que dispone:

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra Comisión o empleo de la

Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

Por su parte el artículo 20 LOALDF dispone que el desempeño de la función de diputado es incompatible con cualquier otro cargo de elección popular, sea federal o local, también lo establece el artículo 172 LOPLEG, relacionado con el 33 y 120 de la Constitución Política de aquel estado.

Dentro de los congresos locales, así como en el federal, pueden participar legisladores sin partido, tal y como es asentado en el artículo 30 LOCGEUM, que dispone:

Los Diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como Diputados sin partido, debiéndose guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Asimismo; el artículo 96 relacionado con el 97 LOPLEG dispone que el Congreso dentro de sus posibilidades presupuestarias, pondrá a disposición de cada fracción y representación de partido las prerrogativas y apoyos necesarios para su funcionamiento; tales como instalaciones adecuadas para sus oficinas, así como de recursos humanos y materiales indispensables para el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, como todo legislador tiene derecho a que se le dé el mismo trato que a los demás, en caso de haberse quedado sin partido como lo previene el artículo 97 del mismo ordenamiento, como representante del interés general y por equidad, tiene la facultad de que se le suministren idénticos apoyos que sus colegas. Porque aunque ya no es miembro de ninguna agrupación política, sigue siendo representante popular con los derechos y atribuciones que le brinda la Constitución General de la República, la Constitución del estado correspondiente y la Ley Orgánica que al efecto se expida.

**Diferencias que se pueden encontrar en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero**

La primera diferencia es aquella que consiste en que la Ley Orgánica que regula el funcionamiento del Congreso General ha sido concebida para el funcionamiento del órgano en quien se deposita el Poder Legislativo federal, a diferencia de los otros dos ordenamientos; otro se encarga de regular el órgano en quien se deposita el Poder Legislativo del estado de Guerrero, siendo este último una entidad federativa (art. 43 constitucional), a diferencia del Distrito Federal, cuya naturaleza *sui generis* no le permite hasta la fecha compararse a un estado de la República (art. 44 constitucional), pese a la evolución histórica que ha sufrido el lugar en donde residen los poderes federales, aún cuenta con un estatuto y no con una Constitución.

Una notoria diferencia estructural de estos congresos es la que se refiere a la conformación unicameral que priva para los congresos locales (art. 2 LOPLEG y art. 8 LOALDF) y la estructura bicameral que caracteriza al Congreso General de la República.

Otra diferencia consiste en el número de integrantes de los referidos congresos, con fundamento en los artículos 52 y 56 de la Constitución.

Otra es la que se refiere a la competencia de cada uno de los órganos en estudio. Por ello, el Congreso General tiene las facultades que expresamente le confiere la Constitución General, especialmente contenidas en su artículo 73. Por su parte, la fracción I del artículo 8o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (LOPLEG) dispone que son atribuciones del Congreso del estado expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política. A diferencia del estado de Guerrero, como el Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia, el artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece que dicha asamblea es el órgano local del gobierno del Distrito Federal a quien le corresponde la función legislativa, en las materias que la misma Constitución General de la República le otorga (art. 122 constitucional).

Una diferencia, tal vez semántica, o probablemente de fondo es aquella que atiende al nombre de los órganos en quien se deposita el Poder Legislativo federal del estado de Guerrero y del Distrito Federal. El artículo 50 de la Carta Magna dispone que "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General"; por lo que su ley orgánica se llama Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Con fundamento en el artículo 70. LOALDF dispone que la Asamblea Legislativa es el órgano local en quien se deposita la función legislativa del Distrito Federal. Por su parte el artículo 20. LOPLEG establece que el Poder Legislativo de aquel estado de la República se deposita en un Congreso. Pero ya sea, Congreso, Asamblea, Duma, etcétera, lo cierto es que por la necesidad misma de la existencia en un sistema como el nuestro de los contrapesos entre los poderes, sus funciones y facultades van a ser sumamente similares, aunque cabe reconocer que habrá diferencias por tratarse de órganos estructurados para enfrentar problemáticas distintas, acordes al espacio geográfico y población a quien deben gobernar.

Una coincidencia es que los legisladores pertenezcan a grupos parlamentarios, sin embargo, las distintas leyes contemplan un número mínimo de parlamentarios para su conformación, que es diferente según la legislación del estado correspondiente. Para el Congreso General, el número mínimo de diputados que pueden conformar un grupo es de cinco, según lo dispone el artículo 26, párrafo segundo, además de que sólo podrá haber uno por cada partido político con representación en la cámara. Los grupos parlamentarios en el estado de Guerrero se pueden constituir con un número mínimo de tres diputados (art. 92 de la LOPLEG); mientras que en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. No se prevé un número mínimo tal y como se desprende de la lectura de los artículos 84, 82 y 83 de su ley orgánica.

Aunque existe la coincidencia en el aspecto del funcionamiento del Congreso federal y los congresos estatales, en pleno y en comisiones, la integración de éstas es distinta en cada caso específico. Por ejemplo, el artículo 30 de la LOGGEUM dispone que tendrán hasta 30 miembros. Asimismo, los diputados podrán pertenecer hasta a tres de ellas; para cuyos efectos no se tomará en cuenta la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y de investigación. En el caso del Congreso de Guerrero, el artículo

lo 48 dispone que cada comisión o comité se integrará por cinco diputados, salvo que de manera expresa en la ley se prevea lo contrario en determinadas comisiones. Finalmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según el artículo 45 de su ley orgánica, se puede integrar por el número de diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, sin que pueda exceder de 13.

La Ley Orgánica del Congreso General prevé la organización y funcionamiento de los órganos técnicos de la Cámara de Diputados que son: Contraloría Interna (art. 53); Coordinación de Comunicación Social (art. 54); y Unidad de Capacitación y Formación Permanente (art. 55). Esto no significa que el Congreso General no cuente con un órgano fiscalizador sino que no le han dado ese carácter en el numeral respectivo. Expresamente, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero reputa como órganos administrativos y técnicos del Congreso a: Oficialía Mayor; Contaduría Mayor de Hacienda; Dirección y Administración; Dirección de Comunicación Social, lo cual resulta ser un acierto legislativo, tal y como lo disponen los artículos 197 y siguientes de este ordenamiento; y aunque no se encuentre contemplado en dicho numeral el Congreso del estado cuenta con un Instituto de Estudios Parlamentarios, que lleva el nombre de Eduardo Neri. Para el caso del Distrito Federal la asamblea cuenta con las siguientes unidades administrativas: Oficialía Mayor; Tesorería; Contraloría General; Comunicación Social; Instituto de Investigaciones Legislativas, este último tiene la finalidad de investigar y difundir los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias del Distrito Federal, así como coadyuvar tanto a los legisladores como a los demás servidores públicos de la asamblea al perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos legislativos que se elaboren en la misma, según lo disponen los artículos 76 y siguientes de su ley orgánica.

### **El Congreso de los Diputados colimenses como garante de los principios de libertad y justicia y los valores desprendidos de los mismos**

Reitero que desde mi punto de vista los principios y fines del derecho político parlamentario son la libertad y la justicia.

Del principio de libertad se desprenden valores, medios y reglas (reglas que contienen consustancialmente derechos, valores y políticas, cuestión

que no subrayó Ronald M. Dworkin en su ensayo *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, UNAM) como son la democracia directa e indirecta, el pluralismo, la República, la tolerancia, la representación, el estado de derecho con su división de poderes y organismos constitucionales autónomos.

Del principio de justicia se desprenden Valores, medios, reglas y aforismos jurídicos como son la igualdad, la equidad, la certidumbre, la legalidad, la punidad, seguridad, no a la pena de muerte, el perdón, el trabajo, el descanso, el salario, el tiempo libre.

De los principios de libertad y justicia se desprenden el derecho a la paz y la felicidad; y por medio de la cultura, la educación, el pensamiento crítico, la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, el tiempo libre, sexualidad y la solidaridad internacionales con estos principios, fines y valores como fundamento del humanismo como individuos, personas o como sociedades locales, regionales, nacionales o internacionales; pasemos a ejemplificar analizando principios, fines y valores contenidos en el derecho político parlamentario colimense o colimeca como parte del derecho político local.

El artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima establece la regla de división de poderes, cuyo prosósito principal es la de la defensa, promoción y establecimiento de los principios y fines de la Constitución y del derecho político parlamentario, que son libertad y justicia; además de ser el punto de partida para el derecho político parlamentario colimense, mismo que tiene una estrecha relación por lo dispuesto en el numeral 21.

Es más, el Congreso como órgano y las legisladoras y legisladores individualmente considerados son garantes del respeto a dichos principios (libertad y justicia), contenidos en las normas constitucionales y las leyes que de ella emanan, tal y como lo hacen al protestar su cargo, frase que a la letra dice:

Protesto cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro, la particular del Estado, las Leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Diputado que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado, y si no lo hiciere, que la nación y el pueblo de Colima me lo demanden (art. 33 LOPLC).

El artículo 32 CPELSC contiene el principio de libertad con el que se debe legislar y parlamentar el Congreso, pues establece como prerrogativa de éste órgano colegiado el que le corresponde dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento, además de que la fracción XLII del artículo 33 lo faculta para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por las constituciones federal y estatal; además el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, también como prerrogativa, reitera el que esta ley, sus reformas y adiciones, así como su reglamento, no necesitan promulgación del gobernador del estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los diputados, la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente ley.

Como depositarios de la voluntad general y de representantes populares, el Congreso como órgano del Poder Legislativo en el estado liberal de derecho tiene como principal función vigilar el cumplimiento de la Constitución y a la vez acatarla; si es así y en la línea de lo expuesto en esta obra, entonces el Congreso de los Diputados es el principal defensor y promotor de las garantías individuales y derechos ciudadanos y humanos, pues la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima en su artículo 36 fracción I responsabiliza a los integrantes de la Comisión Permanente y por lo tanto, a los integrantes del Congreso a vigilar que no se viole la Constitución. Pero además si se analiza detenidamente la Ley Orgánica del Congreso, en cada uno de sus artículos encontraremos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo está sustanciada por los principios y fines de libertad y justicia y sus valores, pues como hemos dicho anteriormente, el Poder Legislativo depositado en el Congreso quiere y actúa por todos y en contra de los abusos en que pueda incurrir el poder público cometiendo los ilícitos atípicos o ilícitos políticos ya tratados en esta obra. Adentrémonos en el análisis de los principales artículos que expresa o implícitamente contienen la defensa y la promoción de los principios tantas veces aludidos y tomando conciencia de ello, en el Congreso está la posibilidad de transitar del estado liberal de derecho al estado social de derecho de acuerdo con las tesis de los autores Ronald M. Dworkin, Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Luis Vigo, Mauricio Fioravanti, Luigi Ferrajoli, Andrea Manzella, Ricardo Guastini, Gustavo Zagrebelski, etcétera.

Así, a manera de ejemplo, escribo que en los párrafos que a continuación se señalan, podemos encontrar insertos, principios fines y valores que necesariamente habrán de ir plasmados, a efecto de garantizar un verdadero estado democrático social de derecho.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su artículo 3o., de texto se desprende que de conformidad con la Constitución y el código electoral del estado, éste estará compuesto numéricamente el Congreso. Se trata pues, del establecimiento de un valor de igualdad y equidad hacia los partidos políticos, quienes contienden en las elecciones para diputados locales, con la posibilidad de formar una cámara de naturaleza plural y democrática.

El artículo 5o. de la misma ley faculta al legislativo para que sesione en cualquier lugar distinto al de su residencia. La finalidad que se persigue con la redacción de este artículo es salvaguardar y otorgar libertad al Poder Legislativo para sesionar no sólo en el recinto parlamentario sino en cualquier otro, para cuyo efecto es necesario el acuerdo en la mayoría de los diputados que integran el pleno del Congreso de los Diputados.

El valor de inviolabilidad del Poder Legislativo y de los diputados es uno que se desprende del principio de libertad para deliberar, debatir, parlamentar y legislar consagrado en la misma Constitución Política del estado.

El numeral decimosegundo establece protegiendo la libertad de la autonomía de los diputados para elaborar y ejercitar su presupuesto y para organizarse administrativamente, sujetándolo a las disposiciones de la Constitución, la ley, el reglamento y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público estatal.

El artículo 15 al disponer que a los diputados no se les podrá exigir responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, entraña la consagración del principio de libertad, es decir, la libertad de opinión, con el afán de otorgarles independencia como representantes del pueblo (prerrogativa política).

La redacción del artículo 17 entraña el principio de libertad y justicia además de contener los valores de legalidad y certidumbre, con lo que se pretende salvaguardar las garantías individuales de los diputados a quienes se les fincará la responsabilidad respectiva después de haber sido oídos y vencidos en juicio.

El artículo 20 de la ley contempla la libertad. La remuneración de los diputados se cobija en los principios de justicia, y los valores de igualdad y equidad ya que si ellos son representantes del pueblo, y por ello cargan una gran responsabilidad en sus espaldas, lo menos que pueden recibir a cambio es un pago decoroso y equitativo entre los miembros del parlamento que garantice una actuación autónoma, independiente y al servicio del interés general de la sociedad. Y siguiendo este mismo sistema de análisis, tenemos que las normas que conforman dichos ordenamientos jurídicos, en un análisis profundo de los mismos, deben garantizar la libertad y la justicia como principios fundamentales del derecho político parlamentario y de la Constitución.

Respecto al artículo 22, en el cual se han plasmado algunos de los derechos de los diputados, como lo son: presentar iniciativas de ley, decreto o acuerdo; elegir y ser electos para integrar los diversos órganos que conforman el Congreso; formar parte de un grupo parlamentario; participar con voz y voto en las sesiones del Congreso; participar en los trabajos del Congreso; etcétera. Todos ellos llevan intrínseco el valor de igualdad, pero también los valores de responsabilidad y trabajo al servicio de la democracia.

Los artículos que van del 37 al 41 se refieren a la directiva del Congreso, que es el órgano de dirección y representación del Poder Legislativo y que tendrá a cargo la dirección de las sesiones, calificar las faltas de los diputados, preservar la libertad de las deliberaciones, aplicar con imparcialidad las disposiciones legales; por lo que intrínsecamente contienen los principios de libertad, justicia, y los valores como el orden, el pluralismo y la tolerancia.

En los numerales que van del 42 al 46 se han establecido las atribuciones del presidente de la directiva, quien estará subordinado en sus resoluciones al voto de la cámara, y para el caso en que éste infrinja las disposiciones de la ley orgánica o de su reglamento, podrá ser removido y reemplazado por el vicepresidente, aunque para que la moción proceda se requiere que lo apruebe con su voto la mayoría calificada. Por lo que hace a la secretaría, se trata de un órgano auxiliar de la directiva, cuyos miembros gozan de fe pública en lo relativo al ejercicio de sus funciones. El contenido normativo de los numerales que se comentan son necesarios para brindar seguridad jurídica por medio de la legalidad de los actos y resoluciones emitidos por

la cámara y establece el valor de la democracia interna en el pleno para su gobierno.

En los artículos que van del 47 al 54, "De la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios", se ha adoptado una nueva figura jurídica interna de la cámara denominada "Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios", que sustituye a la coordinación general del Congreso. Se caracteriza por ser un órgano colegiado, con diversas atribuciones, entre ellas se destacan aquéllas de carácter administrativo, así como su colaboración para elaborar el presupuesto anual del Poder Legislativo y la forma como ha de ejercerse, elaborar el plan de trabajo del Congreso, coadyuvar en la conducción de los trabajos legislativos, y principalmente, llevar acabo los acuerdos parlamentarios. En estos artículos se contienen los valores del pluralismo, la tolerancia y la democracia, desprendidos del principio de libertad.

El capítulo VI del título segundo contiene valores como el pluralismo y la democracia, ya que las comisiones deberán ser integradas por Diputados de distintos partidos políticos; así como el de equidad, tolerancia y representatividad.

El capítulo VII del mismo título segundo contiene disposiciones en torno a la Contaduría Mayor de Hacienda quien debe vigilar la honestidad de los funcionarios en el manejo de sus recursos, y a la vez debe ser justa al momento de sancionar a aquellos que hayan desviado los recursos del erario público y aplicar reglas de eficacia y eficiencia.

En el capítulo VIII en donde se norman a los grupos parlamentarios se puede advertir el principio de libertad, para que los diputados formen sus respectivas agrupaciones; asimismo tiene intrínseco el valor de autenticidad, dado que ninguno de los parlamentarios puede formar parte de dos o más grupos parlamentarios por coherencia ideológica política.

En el título concerniente al procedimiento y las prácticas parlamentarias, en cuanto a las sesiones se refiere, se encuentran valores tales como el de pluralismo, igualdad, legalidad, legitimidad, seguridad jurídica y publicidad, dado que en las sesiones se reúnen los miembros de todos los partidos políticos que tienen representación en el Congreso. A su vez, los parlamentarios representan la voluntad popular, y toman sus acuerdos atendiendo a un procedimiento, que siempre se debe observar.

Los artículos que van del 83 al 89 y que se refieren a "De las iniciativas" establecen principios que se aplican en materia de iniciativa de leyes;

principalmente, el primer artículo citado establece la facultad de determinados órganos para ejercer este derecho, y cuyo contenido implica el valor de igualdad desprendido del principio de justicia. Igualdad en las condiciones para su ejercicio y justicia por las demandas sociales que la iniciativa implica.

Los numerales que van del 90 al 93, "De los dictámenes", son referentes al dictamen parlamentario. Hay que poner énfasis en la circunstancia de que el dictamen es una decisión de carácter colegiada. En el seno de la comisión o comisiones se procederá a hacer el análisis y estudio de las propuestas de reforma, adición, derogación o la elaboración de una nueva ley. Posterior a ello, el dictamen debe ser discutido en el seno de la comisión, en donde se expondrán los puntos de vista de los diversos actores políticos, de conformidad con su enfoque ideológico. Estos numerales plasman en su contenido tanto los valores de igualdad, pluralismo y democracia desprendidos de los principios de libertad y de justicia.

Los numerales que van del 94 al 98 comprenden las votaciones, en cuyo título se busca proteger los valores de la democracia y el pluralismo desprendidos del principio de libertad; asimismo los valores de la legalidad, legitimidad, certidumbre, publicidad, predecibilidad, que se desprenden del principio de justicia; a la vez que contiene reglas para dirimir en caso de no haber negociación, acuerdo o consenso entre los grupos parlamentarios.

Los numerales 99 y 100, dentro de un marco de equilibrio de poderes, establecen que el Poder Legislativo tiene la facultad de expedir el bando solemne para dar a conocer en la entidad federativa, la declaración de gobernador electo, así como calificar las causas que motiven la renuncia o licencia del gobernador y resolver conforme a derecho. Estos artículos contienen los valores de legitimidad, legalidad y transparencia democrática.

Sostengo la necesidad, con base en los ejemplos anteriores, de que los legisladores analicen detenidamente qué principio o principios se encuentran en cada artículo de la Constitución y de su ley orgánica, así como los valores establecidos en el articulado de la misma y las reglas; pues para lograr tal objetivo es necesario que la legislación se ajuste a una serie de reglas, con la finalidad de lograr su perfeccionamiento ordenado y no arbitrario, tal y como lo señala Cayetano Filangieri, al escribir las siguientes palabras: "La legislación debe tener sus Reglas, del mismo modo que to-

das las demás facultades; y sus errores son siempre el mayor azote de las naciones".<sup>531</sup>

Sobre el particular, Benjamín Constant señala que la índole del hombre es incompatible con la exactitud y perfección arbitraria. Es más, afirma que toda facultad ha debido tener sus reglas, y al paso en que se han ido perfeccionando, se han mejorado sus facultades; motivo por el cual se pregunta, ¿será por ventura la ciencia de la legislación la excepción de un principio tan universal y constante? A lo que señala la tiranía y el despotismo se cobijaban en el argumento falaz que esgrime "la legislación es la mera voluntad del Legislador", siendo un error propio de la ignorancia, creer que en medio de las revoluciones que cambian continuamente la naturaleza de los negocios y el aspecto de las sociedades, no pueda tener la ciencia de la legislación principios fijos, determinados e inmutables.

Después de una narración histórica acerca de los errores legislativos que se han materializado en la debacle de grandes potencias, Benjamín Constant concluye que en la explicación de la bondad absoluta y relativa de las leyes, se contienen todas las reglas generales que comprende la ciencia de la legislación.<sup>532</sup>

<sup>531</sup> Cayetano Filangieri, *La ciencia de la legislación*, libro 1, con comentarios de Benjamín Constant, traducción de Arturo Velásquez Mejía, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, 1999, p. 48.

<sup>532</sup> *Ibidem*, p. 48 y ss. Las inquietudes sobre los principios y valores de las normas jurídicas surgieron a raíz de que el que suscribe cursó el diplomado de derecho político parlamentario, llevado a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima, promovido por el Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Colima, por lo cual hago un reconocimiento a los participantes en dicho diplomado.

## Epílogo

# Los principios y fines del derecho político parlamentario y los principios y fines de la Constitución y del derecho político parlamentario colimense

Tal como lo he reiterado sobradamente, desde mi óptica, los principios y fines del derecho político parlamentario son la libertad y la justicia porque los principios y fines de la Constitución son la libertad y la justicia, por lo tanto lo son obligadamente del derecho político parlamentario nacional y local: obviamente parto de la doctrina del humanismo laico expuesta por Zagrevelski en su libro *El derecho dúctil*. Y también intento, sostener que Dworkin escribió sobre la necesidad de positivizar los principios pero confundió principios con derechos, valores y reglas, o cuando menos no los explicitó, ya sea porque no considera a la libertad y a la justicia como principios y fines del derecho, o por su preocupación de señalar las insuficiencias de la corriente positivista en la judicatura o por pruritos filosóficos de no caer en las trincheras del iusnaturalismo, omitiendo que los grados de libertad y justicia prevalecientes en una sociedad son sencillamente construcciones sociales y fenómenos filosóficos no positivados por los órganos facultados para ello por la regla secundaria de Dworkin.

El principio de libertad, es la fuente de la autonomía de la voluntad; una persona libre actúa autónoma, independiente e imparcialmente y con justicia o con injusticia. Por lo tanto, no sólo por adherirme a la doctrina del humanismo laico (agnóstico) sino evitando caer en la dictadura de principios o valores, sostengo la hipótesis de que la libertad es el principio alimentador o mancuerna principal de la justicia y deben ser positivados en la parte dogmática de nuestra Constitución (son, valga del absurdo ejemplo, principios siameses). Y lo de agnóstico valga la digresión y por aquello del humanismo cristiano, o por el iusnaturalismo laico.

Del principio de libertad, se desprenden valores, medios o instrumentos como la división de poderes, la democracia, la tolerancia, el pluralismo, la representación proporcional, la paz, la estabilidad, la responsabilidad, la república, la alternancia, la sociedad abierta, el sistema representativo, la honestidad objetividad, imparcialidad, eficacia, eficiencia, la transparencia, la fraternidad, el pilantropismo, el trabajo, la responsabilidad; entre otros valores, medios o instrumentos, reglas, etcétera.

Del principio de justicia se desprenden valores como la legalidad, la paz, la estabilidad, la seguridad jurídica, la equidad, la modestia, la tolerancia, la igualdad y la austeridad, el respeto, la temperancia, la prudencia, la eficacia, la objetividad, la eficiencia, la fraternidad y la imparcialidad, reglas, aforismos y tópicos como la certidumbre jurídica, el *in dubio pro reo*, la no retroactividad en la aplicación de las leyes, el nadie está obligado a lo imposible, justicia tardía no es justicia, demasiado rigor es injusticia, la punibilidad, etcétera y que por lo general equívocamente o multívocamente la mayoría de los postulantes les asignan la categoría de principios a los refranes jurídicos.

De los principios de libertad y justicia edificados y cualificados por la sociedad, se construye y se cualifica el clásico estado liberal de derecho, el estado democrático social de derecho, el derecho legislativo, el derecho jurisprudencial, y la potencialización y convivencia de la división de funciones y la división de poderes, con los nuevos órganos constitucionales autónomos,<sup>533</sup> y el renovado (Reformas de 1994. Controversia, acción de inconstitucionalidad y reducción de número de ministros) y fundamental protagonismo del Poder Judicial, del IFE y el derecho político parlamentario.

Y para reforzar lo escrito cito los artículos 1o. y 2o. del proyecto de la Ley de Amparo que a la letra rezan:

*Artículo 1o.* El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales generales en la materia, a saber: la Declaración Universal de

<sup>533</sup> Véase Jaime F. Cárdenas Gracia, *op. cit.*, Tribunal Constitucional, Órgano Electoral Autónomo, el ombudsman, Contraloría o Tribunal de Cuentas, el banco central, ministerio público, el Consejo de la Judicatura Federal, Órgano para la Información, Órgano Técnico para el Federalismo, Órgano para los Medios de Comunicación, pp. 258 y ss.

Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

*Artículo 2o.* El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se sustanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley. A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.

Es más, si esto se está dando en el ámbito legal, enumerando una serie de derechos fundamentales reconocidos expresamente y en su defecto se siguen enumerando los principios generales de derecho de manera abstracta e indefinida por qué discutir si se hace a nivel constitucional.

La Constitución española, en su artículo 12 ordena: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugnará como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político." Sostengo que no por estar positivamente en la Constitución española o mexicana estos principios y valores hay dictadura de alguno de ellos; al contrario, de acuerdo con la dinámica de la sociedad española los parlamentarios y jueces de aquella nación encuentran desde la Constitución principios y directrices para su actuación y argumentación como servidores públicos y como ciudadanos.

#### ¿RIGEN LOS MISMOS PRINCIPIOS, VALORES, NORMAS Y REGLAS PARA LOS LEGISLADORES Y LOS JUZGADORES A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD Y JUSTICIA?

De las consideraciones antes expuestas, me planteo las siguientes preguntas, a las cuales respondo de forma categórica, relacionadas con el trabajo de los órganos legislativos y jurisdiccionales ya sea laborando en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en salas o en lo individual como órganos simples; y lo mismo es para los congresos, sus comisiones, sus grupos parlamentarios o en lo individual como legisladores y parlamentarios al siguiente tenor:

Del principio de libertad se desprende el valor, regla o medio denominado democracia. ¿Rige en la toma de decisiones colegiadas de los órganos del Poder Judicial y del Poder Legislativo el principio de la libertad a través de la democracia al integrar quórum, o mayoría absoluta, simple, o calificada en la aprobación de iniciativas, proyectos, fallos y acuerdos ya sea en comisiones, plenos, salas, etcétera?

¿Hay pluralismo en los órganos del Poder Legislativo nacional o local o del Poder Judicial? ¡Claro que sí!: se demuestra con los votos particulares, resolución de contradicciones de tesis, grupos parlamentarios, abstenciones o la filiación a doctrinas de interpretación, argumentativas en su caso, o a la filiación a grupos parlamentarios, partidos políticos o actuación de manera independiente.

¿Hay inamovilidad como garantía para la estabilidad, la autonomía la independencia de los titulares de los órganos jurisdiccionales y legislativos? ¡Claro que sí! La duración en el cargo por tres, seis, nueve, 12, 15 años y hasta indefinidamente (en el caso del Poder Judicial) de algunos estados de la Federación mexicana y de tres a seis años en el caso de los congresistas, depositarios del Poder Legislativo.

¿Tienen los mismos principios y fines como responsabilidad los legisladores y los juzgadores, aunque sean distintas sus funciones? ¡Claro que sí! Ellos protestan guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen es decir son salvaguarda de los artículos 2o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por citar ejemplos.

¿Deben utilizar la filosofía, la lógica, la teoría de la argumentación, los métodos de interpretación y sus paradigmas, para los trabajos del pleno, comisiones, exposición de motivos, iniciativa de leyes, decretos, resoluciones, debates, fallos, resoluciones sobre amparos, controversias, acciones de inconstitucionalidad, opiniones sobre iniciativas, los titulares de los órganos legislativos y jurisdiccionales según sea su ámbito? ¡Claro que sí! Pues todos estos principios, ciencias, teorías métodos, técnicas y reglas son instrumentos para salvaguardar, promover y construir instituciones que nos den más libertad y más justicia con sus correlativos acentos en los valores según sea la cultura de las sociedades y sus circunstancias parafraseando al filósofo y parlamentario español Ortega y Gasset.

## PROPUESTA

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos y esclavas del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad, *sus derechos culturales* y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico, nacional o cultural, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o *menoscabar los derechos* y libertades de las personas.

México se constituye en un estado social y democrático de derecho que propugnará como principios y fines de su ordenamiento jurídico la libertad y la justicia. Y como valores, entre otros la equidad, la igualdad la tolerancia y el pluralismo político como salvaguarda de las garantías individuales y sociales y los derechos políticos y humanos del pueblo, ciudadanos y habitantes de México.

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando en consecuencia, prohibidas los costos judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

La idea no es descabellada, ni se trata de la invención del hilo negro, si se da un vistazo al artículo 1o. de la Constitución Política del Estado

Libre y Soberano de Colima, tenemos que en su primer párrafo se ha establecido: "El Estado de Colima reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución General de la República y los establecidos en esta Constitución.(...) Con respecto a la libertad, igualdad y seguridad jurídica, se establecen las siguientes declaraciones: (...)."

De la lectura de las fracciones se puede advertir claramente, que las mismas contienen principios, valores y fines, y no se trata simplemente de reglas, ya que de todas ellas se desprende la intención de cumplir a través del ejercicio moderado del poder, con los principios y fines del derecho plasmados en la Constitución y que deberán ser tomados necesariamente al momento del debate y argumento parlamentario a efecto de crear las leyes y demás normas generales.

Como denota la propuesta de adición y reforma al artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales principios y valores se encuentran en el texto vigente, como lo es el artículo 17 retraído al artículo 10.

Podrá decirse y criticarse que mi propuesta es una extrapolación de la Constitución española pero cabe preguntarse: el IFE, el TRIPE, la Ley de Información, el Consejo de la Judicatura, la Controversia Constitucional y la acción de inconstitucionalidad, la misma división de poderes, el sistema presidencial, el Estado federal, ¿no vinieron inspirados de otras latitudes políticas nacionales aunque le hayamos dado el carácter mexicano?

También me aventuro a proyectar la posibilidad de que los congresos de los diputados de los estados de la Federación doten a los ayuntamientos de los cabildos de constituciones municipales.

Las reformas constitucionales al artículo 20. de la CPEUM, además de las potestades establecidas en los artículos 115 y 116, entre otros, aunadas a las facultades de los congresos locales, dan viabilidad a la dotación de constituciones municipales para gobiernos colegiados que cuentan con comisiones, que parlamentan y forman parte, del poder reformador de la Constitución local y además emiten normas como son reglamentos y bandos, por lo que exorbitantemente en este momento podría dar pinceladas sobre un derecho político parlamentario municipal.

Asimismo, considero pertinente se reflexione sobre la siguiente propuesta y reforma constitucional al artículo 69, para salvaguardar la efi-

cacia, la eficiencia y la rentabilidad social, y no sólo la legalidad del presupuesto: "El Ejecutivo de la Unión al rendir su informe también deberá entregar su iniciativa de Proyecto de Ley de Ingresos y Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos." De manera similar la propuesta sería pertinente para los titulares del Ejecutivo en las entidades federativas, lo que permitiría analizar el buen desempeño de los titulares de las dependencias y organismos, y las correspondientes sanciones en su caso, así como el merecido reconocimiento político a los buenos servidores públicos.

Asimismo, mi propuesta e hipótesis referentes a la reconducción presupuestal, a que me he referido en el capítulo 5, son las siguientes:

Propuesta de adición al artículo 74 constitucional como párrafo final:

En el caso de que por cualquier circunstancia no se aprobara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; En la fecha prevista por esta Constitución, continuarán vigentes la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación del año en ejercicio, con los impactos inflacionarios a considerar para su ajuste, con fundamento en el artículo 73 fracción VII. La reconducción extraordinaria de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá vigencia hasta por tres meses. Si durante ese lapso, el Ejecutivo Federal no hiciere llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, o si presentando la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por cualesquiera circunstancias no fueren aprobados, la vigencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación continuará para todo el año en curso.

De las argumentaciones dadas a lo largo de la presente obra se desprenden las siguientes consideraciones:

1. Tal y como se desprende de la exposición realizada por Antonio Martínez Báez, en el Congreso Iberoamericano de derecho político parlamentario, quien tuvo a bien diferenciar nítidamente los conceptos de derecho político parlamentario y derecho legislativo, como especies

del derecho político constitucional con la finalidad de delimitar su campo de estudio y análisis, considerando al primero como una rama general y autónoma, mientras que el derecho legislativo es más que una especie de dicho género, tomando en consideración que los congresos, parlamentos, etcétera, son órganos que cuentan con facultades que van más allá del mero campo legislativo. Por su parte el derecho jurisprudencial, estrictamente hablando es aquel que nace y es producto de la interpretación que de las normas jurídicas hace el juzgador federal al momento de aplicarlas al caso concreto.

2. Por otro lado, el reglamento parlamentario es una institución que ha surgido de la necesidad de colmar las lagunas constitucionales y subconstitucionales referentes a la organización y funcionamiento del Congreso. Sin embargo, las resonancias administrativistas del término reglamento han hecho confundir la naturaleza del reglamento parlamentario, situándolo a nivel del reglamento administrativo, jerárquicamente inferior a la ley. Hay otros que han sostenido que se trata de leyes materiales. Pero toda vez que los reglamentos parlamentarios para su creación no deben respetar el procedimiento ordinario para la creación de una ley, no se les puede considerar como una ley en sentido formal. Además carecen de la tutela judicial ordinaria, por lo que la naturaleza jurídica del mismo es distinta a la del reglamento (en su acepción administrativista y la ley en su sentido formal). Por lo tanto, ha de concluirse que su naturaleza es distinta al resto de los ordenamientos jurídicos del sistema (*sui generis*).

3. Tal y como se expuso en el capítulo 3, es necesario y diría imprescindible para el debate en la tribuna y al interior de las comisiones y para la técnica legislativa que los parlamentarios acudan a la lógica jurídica y a las teorías de la argumentación para defender principios y fines de la Constitución; principios y fines del derecho político parlamentario y por lo tanto, cada vez que se cree, reforme, derogue o abrogue una norma constitucional o subconstitucional debe estar el legislador a los principios de libertad y de justicia y los valores que se toquen, en su actuar como parlamentarios y como legisladores.

4. La presente obra reitera la necesidad de publicitar los principios, valores, reglas y fines contenidas en el derecho político parlamentario, el cual norma, organiza, otorga jurisdicción y competencia a los con-

gresos de los diputados como el principal instrumento para medios parlamentarios y en su facultad de crear, reformar, derogar y abrogar normas constitucionales y subconstitucionales son los principales defensores y promotores de las garantías individuales, sociales y los derechos ciudadanos y humanos.

5. Independientemente de la importancia que han retomado en los últimos tiempos, las facultades de control sobre el Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, la función fundamental a la que le debe su nombre, es la de producir leyes. Una aplicación adecuada de una verdadera técnica legislativa, sumada a la profesionalización de los legisladores en tan delicada labor coadyuvaría en el proceso reformador y de mejoría en la calidad de las leyes que expiden los órganos del legislativo. Por tales motivos ha sido necesario pensar en un verdadero servicio civil de carrera parlamentaria, con el afán de formar funcionarios del más alto nivel, que coadyuven prudentemente y de manera profesional al cumplimiento de las atribuciones y funciones de los congresos. Tales objetivos nos hacen nuevamente pensar sobre la necesidad de permitir la posible reelección de los representantes del pueblo, dado que en la práctica, el principio de no reelección plasmado en la Constitución se contraponen a la profesionalización de los legisladores y al principio democrático mismo y el mandato imperativo, con los poderes *de facto* existentes (narcopolíticos) pueden corromper tanto a los grupos parlamentarios como a acciones al seno de los partidos y los congresos.

6. Como ha sido escrito en el capítulo 5 una de las tareas fundamentales de los congresos o parlamentos, y del derecho político judicial es la defensa de la Constitución. La defensa de la misma se compone por aquellos mecanismos jurídicos y procesales que han sido establecidos con el firme propósito de conservar las disposiciones constitucionales, así como evitar que se violen sus preceptos. Bajo este contexto, los pesos y contrapesos, sobre todo entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo han de servir para salvaguardar el texto constitucional, y que sus actos siempre sean apegados a los principios constitucionales y las leyes que de los mismos dimanen. Por ello, los congresos han sido dotados de facultades de fiscalización, presupuestal, jurisdiccional, etcétera, para poner en práctica un verdadero equilibrio y colaboración de poderes, para gobiernos con rentabilidad social.

7. Respecto a lo anterior, espero que mi argumento referido por el derecho político judicial y a los órganos del Poder Judicial de la Federación (y su reforma, así como la inconstitucional interpretación del artículo 133, siguiendo la tesis antimonopolista y federalista de Fraga y Martínez Báez, conjuntamente con una nueva Ley de amparo) sirva de ejemplo para que la Auditoría Superior de la Federación y las contadurías mayores de Hacienda sean órganos colegiados dependientes del Poder Legislativo y supervisados por comisiones, mas no dependientes de comisiones que a la vez dependen de un órgano del Poder Legislativo. Todo ello para un verdadero combate contra la corrupción y la impunidad y a favor de que la ciudadanía pague sus contribuciones confiada en el eficaz, eficiente y honesto ejercicio de la Hacienda Pública y del presupuesto de egresos; además de que al tener autonomía y ser órganos del Poder Legislativo se evitaría el descrédito de estos órganos por la partidización de los mismos al depender de comisiones donde prevalecen intereses partidarios de organismos políticos.

8. Tal y como se advierte de la lectura del capítulo 6, se pudo probar que los partidos políticos han venido a dar una nueva dinámica al proceso parlamentario, y sobre todo en lo referente a la toma de decisiones, toda vez que la voluntad del legislador en lo individual se ha ido perdiendo. Ha surgido en la práctica parlamentaria la consigna de manifestarse, pensar y votar en el mismo sentido en que lo hacen los legisladores que pertenecen a un mismo partido político, ya sea para aprobar o rechazar un proyecto, decreto o resolución que siempre se tomarán de manera colegiada. Los grupos parlamentarios constituyen la formación de bloques ideológicos y de intereses que se sobreponen al sentimiento individual de sus integrantes. Tal es la importancia de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios que han sido reconocidos desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su importancia y responsabilidad es tal que han merecido una regulación específica, misma que se puede encontrar en las leyes orgánicas del Congreso General y de las entidades federativas. En el fenómeno anteriormente descrito, al cual podríamos denominar partidocracia en el Congreso, pocos podrán rebatir con argumentos sólidos que la no reelección produce tal subordinación del legislador al grupo parlamentario y del grupo al partido. La reelección, las candidaturas independientes conjuntamente con instru-

mentos de democracia directa sujetaría más a los parlamentarios que a sus electores sin tener que retroceder al mandato imperativo.

9. Dentro de una dinámica de partidos, los de oposición son aquellos que representan a las minorías, y que generalmente buscan la sustitución del gobierno existente; es decir, la alternancia en el poder. Al lograr credibilidad los partidos de oposición, como alternativas viables de gobierno, se ha dado el fenómeno de que se compongan las cámaras por representantes de diversos partidos políticos, y son los de oposición quienes han dado pauta a que se cambie la dinámica de funcionamiento de los congresos en las entidades federativas y el mismo Congreso General. Vale recordar que "todo lo que resiste apoya". Resultado de este choque y covariancia de fuerzas políticas es que en la LII Legislatura del Estado de Colima se haya creado una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo. Y en la esfera nacional el pluripartidismo del 2000 de Pacto nos ha llevado a un régimen semipresidencial o semiparlamentario.

10. Tomando como base la estructura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incorporamos la doctrina y conceptos de algunas figuras del derecho político parlamentario relativos a su articulado, entre los que se destacan las diferentes acepciones de Parlamento, se da un bosquejo de la estructura orgánica de la ley Orgánica, se desarrolla el tema de la composición del Congreso y de las cámaras; la forma de elegir a los congresistas, el momento en que se instala la Legislatura y la ceremonia protocolaria relativa a su instalación, la inviolabilidad del recinto parlamentario y de los congresistas, el periodo de sesiones, los planes y programas de trabajo, la observancia de la orden del día, la emisión de los dictámenes, se desarrolla el tema del funcionamiento del Pleno, y el quórum para la toma de decisiones Parlamentarias, los receso y las incompatibilidades parlamentarias.

11. Busco promover el derecho político parlamentario comparado, a nivel nacional e internacional; espero que con la presente obra denominada "Principios Valores, Reglas y Fines del Derecho Político Parlamentario" contribuya a ello.

12. Todo lo anterior se fortalecería si se establecen en la norma constitucional los principios y fines de la Constitución de manera explícita, sin temer a la dictadura de algún principio tal y como lo sostienen Zagrevelski y lo contradice la Constitución y la vida política española y

parcialmente la Constitución Política del Estado de Colima, o que se desprende de su artículo primero.

13. En lo personal, me adhiero a lo expuesto por el autor de la obra *El derecho dúctil* respecto a que el principio de libertad es la fuente de principios, valores y fines; sin embargo reitero que libertad y justicia o justicia y libertad son principios siameses y sin ellos y sus valores y reglas no se puede hablar de una sociedad digna, pudiendo prevalecer uno sobre otro de acuerdo con la cultura y circunstancias históricas y políticas vividas en una sociedad nacional o internacional determinada.

14. En las introducción escribí sobre el derecho político municipal, sobre ello baste recordar las cartas fuero, el municipio como célula del Estado Federal mexicano, las reformas al artículo 2o. y el contenido de los artículos 115 y 116 de la CPEUM y las Facultades de los congresos, luego pues, para mayor precisión conceptual y política en cuanto a ámbitos y ordenes de jurisdicción y competencia propongo las constituciones municipales, sobre lo cual, cada Congreso local de acuerdo con sus circunstancias políticos, sociales, económicas y geográficas determinarán lo pertinente.

15. Remarco la urgencia de que todos los congresos locales cuenten con un Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, a efecto del estudio de la lógica, filosofía y argumentación jurídica y así tener mejores leyes en beneficio del desarrollo del Estado federal mexicano y a la par fortalecer y divulgar el derecho político parlamentario local y nacional.

16. Reitero la necesidad de que las universidades públicas en las entidades federativas cuenten con la materia de Derecho Político Parlamentario y Técnicas Legislativas, a fin de crear nuevos especialistas en la materia parlamentaria o Teoría de la Legislación.

17. Finalmente, la vida de las personas en familia, en lo individual o como integrantes de la sociedad no tendría sentido sin los principios y fines de la Constitución y el derecho político parlamentario: la libertad y la justicia. Y así, hacer viables los derechos culturales de colectivos o minorías referidos por sociólogos como Alan Touraine (*¿Cómo salir del liberalismo?*). Lo anterior lo intuimos al hacer un breve repaso sobre la historia del nacimiento del Parlamento y las ideas de los pensadores y filósofos políticos citados al inicio y a través del presente libro.

# Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Febrero 2002

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO

#### TÍTULO PRIMERO

Del Congreso General

#### TÍTULO SEGUNDO

De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados

##### CAPÍTULO PRIMERO

De la Sesión Constitutiva de la Cámara

##### CAPÍTULO SEGUNDO

De la mesa directiva

Sección Primera

De su integración, duración y elección

Sección Segunda

De sus atribuciones

Sección Tercera

De su Presidente

Sección Cuarta

De los vicepresidentes y de los secretarios

##### CAPÍTULO TERCERO

De los grupos parlamentarios

## CAPÍTULO CUARTO

### De la Junta de Coordinación Política

#### Sección Primera

#### De su integración

#### Sección Segunda

#### De su naturaleza y atribuciones

#### Sección Tercera

#### De su Presidente de la Junta de Coordinación Política.

## CAPÍTULO QUINTO

### De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

## CAPÍTULO SEXTO

### De las comisiones y los comités

#### Sección Primera

#### De las comisiones

#### Sección Segunda

#### De su integración

#### Sección Tercera

#### Disposiciones complementarias

#### Sección Cuarta

#### De los comités

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### De la organización técnica y administrativa

#### Sección Primera

#### De la Secretaría General de la Cámara

#### Sección Segunda

#### De la Secretaría de Servicios Parlamentarios

#### Sección Tercera

#### De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

#### Sección Cuarta

#### De otros órganos técnicos de la Cámara

#### Sección Quinta

#### Disposiciones generales

## TÍTULO TERCERO

De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores

### CAPÍTULO PRIMERO

De la sesión constitutiva de la Cámara

### CAPÍTULO SEGUNDO

De la mesa directiva

Sección Primera

De su integración, duración y elección

Sección Segunda

De sus facultades

Sección Tercera

De su Presidente

Sección Cuarta

De los vicepresidentes y de los secretarios

### CAPÍTULO TERCERO

De los grupos parlamentarios

### CAPÍTULO CUARTO

De la Junta de Coordinación Política

Sección Primera

De su integración

Sección Segunda

De sus atribuciones

Sección Tercera

De las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política

### CAPÍTULO QUINTO

De las comisiones

Sección Segunda

De su integración

Sección Tercera

De su organización

### CAPÍTULO SEXTO

De la organización técnica y administrativa

Sección Primera

De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Sección Segunda

De la Secretaría General de Servicios Administrativos

Sección Tercera  
De la Tesorería y la Contraloría  
Sección Cuarta  
Del Servicio Civil de Carrera

TÍTULO CUARTO  
De la Comisión Permanente

TÍTULO QUINTO  
De la difusión e información de las actividades del Congreso

CAPÍTULO ÚNICO  
ARTÍCULOS TRANSITORIOS

## INTRODUCCIÓN

Una antigua y noble tradición acompaña la evolución de las normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano, especialmente si consideramos que la primera de ellas fue el reglamento que expidió el prócer José María Morelos, con fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. Consumada la Independencia nacional el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, sendos reglamentos para su Gobierno Interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal prácticamente durante todo el Siglo XIX. A finales de éste, el 10. de septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y otras de septiembre de 1925, relativas a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongó su vigencia hasta la expedición del reglamento actualmente en vigor, que fue promulgado el 10. de marzo de 1934.

Todos los ordenamientos mencionados recogieron en su momento las experiencias de nuestras asambleas deliberantes, así como las de otros países que se probaron como adecuadas para el medio político constitucional mexicano. A este respecto, nuestra ley y reglamento actuales recogen, y seguramente conservarán durante mucho tiempo, procedimientos, prácticas y aun expresiones literales, que reconocen su origen en algunos de los ordenamientos jurídicos del pasado, tanto del nuestro como de otros países. Empero, y no obstante el valor histórico tradicional de algunas de ellas, es indiscutible la necesidad de actualizar y perfeccionar, con base en la experiencia, las reglas que rigen el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso y, particularmente, de la Cámara de Diputados.

Con motivo del proceso de reformas constitucionales que, bajo el concepto general de reforma política, tuvieron lugar a partir de diciembre de 1977, el Congreso mexicano experimentó una serie de reformas relacionadas con su composición y funcionamiento que hicieron necesario modificar el Reglamento Interior que lo venía rigiendo desde marzo de 1934. Al efecto, un grupo de diputados presentó un proyecto de Ley Orgánica del Congreso General, que fue discutido y aprobado en el mes de mayo de

1979, durante el periodo extraordinario de sesiones que entonces tuvo lugar. Esta ley, que es la actualmente en vigor, regula en sus títulos Primero y Cuarto la composición, integración y funcionamiento del Congreso General, esto es, cuando las cámaras que lo constituyen actúan conjuntamente, así como lo relativo a la Comisión Permanente. Por su parte, los títulos Segundo y Tercero regulan, respectivamente, la composición y funcionamiento internos de las cámaras de Diputados y Senadores, considerando sus aspectos más generales y fundamentales.

Por lo que se refiere a las normas de carácter interno y más particular, la Constitución, en su artículo 77 fracción III, y la ley en vigor prevén la expedición de sendos reglamentos interiores y de debates para la Cámara de Diputados (artículo 66) y de Senadores (artículo 106), los cuales, en su momento, sustituirían al reglamento general; sin embargo, en previsión del lapso que habría de transcurrir para que cada una de las cámaras expidiera su propio reglamento, el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica vigente dispuso que, en tanto esto ocurría, serían aplicables a ambas cámaras, en lo que no se opusiera a la ley, las disposiciones relativas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de marzo de 1934. Desde entonces, y como consecuencia de no haberse expedido aún los reglamentos propios de cada Cámara previstos por la Ley Orgánica, el Reglamento Interior ha seguido vigente para ambas, prolongándose ya por más de 13 años lo que había de tener un carácter provisional.

A partir de 1979 la Constitución General de la República ha tenido cambios de importancia en lo que se refiere a la composición y funcionamiento del Congreso; cambios que no se han reflejado, como era necesario, en su Ley Orgánica y su Reglamento. De la misma manera, otras leyes relacionadas directamente con el Congreso, entre ellas las relativas a las elecciones y a los partidos políticos, como ocurrió en su momento con el Código Federal Electoral de enero de 1987, y el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de agosto de 1990, no se han reflejado tampoco en la normación relativa al Poder Legislativo Federal.

No han faltado, ciertamente, esfuerzos valiosos para actualizar y enriquecer la legislación interna del Congreso, acompasándola a los cambios constitucionales y legales que se han dado en el curso del tiempo. Numerosos proyectos globales y parciales de reformas, tanto a la Ley Orgánica como al Reglamento, han sido presentados al pleno de la Cámara por las

diversas fracciones parlamentarias; sin embargo, así lo considera la comisión, la pretensión de hacer una obra acabada y a satisfacción de todos, ha impedido consolidar, al menos, lo que era tarea impostergable: actualizar la legislación interna de la Cámara en consonancia con el orden jurídico constitucional.

Como resultado de todo lo anterior, la dinámica política de una Cámara de Diputados plural y con clara vocación democrática, ha tenido que suplir la insuficiencia de sus normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas. Esto con el propósito de implantar normas actualizadas para su vida interna y para ampliar concomitantemente los espacios de participación a los núcleos parlamentarios que la constituyen. Estos acuerdos, verdadero derecho interno para la Cámara, no han sido integrados tampoco a la legislación ordinaria que la rige. Finalmente, también, la experiencia del trabajo camaral ha producido un buen número de prácticas parlamentarias acreditadas ya como convenientes, que tampoco encuentran todavía su expresión en el derecho legislado de este órgano constitucional.

La tarea de transformar una asamblea política en un Congreso a la altura de las expectativas del pueblo mexicano ha sido de antaño una tarea ardua, pero es indispensable. La sencilla y clara percepción de que el Congreso debe ser una instancia de reflexión, debate y decisiones que garanticen los intereses populares, el equilibrio de poderes y la integridad y soberanía de la nación, se cumplirá mejor, de ello está persuadida la comisión, en la medida en que existan reglas claras que faciliten el trabajo parlamentario y éstas sean observadas puntualmente por sus miembros. Normas que garanticen el principio democrático de que las decisiones corresponden a las mayorías, pero que preserven también los derechos de las minorías y faciliten los acuerdos y consensos. Disposiciones, en suma, que valoren con igual peso derechos y obligaciones de los legisladores y que fortaleciendo la existencia de las fracciones partidistas, dignifiquen y hagan posible la tarea que el electorado confirió a cada uno de los diputados.

Hay que recordar que de diciembre de 1992 a julio de 1994, se produjeron reformas constitucionales y legales que incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización de ambas cámaras legislativas, como son las modificaciones a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65,

66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De entre esas reformas, se destaca como de particular relevancia para el ordenamiento que rige la vida interna del Poder Legislativo Federal, las relativas a:

1) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de cuatro representantes por cada entidad federativa y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tenga representación en el Senado.

2) El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del organismo público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables y

3) La revisión del calendario de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para retornar a la tradición del inicio del primer periodo de sesiones ordinarias el 1o. de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se trate del año en que se inicia el periodo presidencial cuando podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre, y recorrer el inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año.

## NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO.

### ANTECEDENTES

1. Mediante el decreto de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, en el vigente segundo párrafo de esa disposición se estableció que "el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos".

Al efecto, mediante decreto publicado el 25 de mayo de 1979 en el propio *Diario Oficial de la Federación*, el Poder Legislativo de la Unión expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se encuentra en vigor hasta la fecha, misma que fue objeto de sendos decretos modificatorios publicados en el órgano oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de diciembre de 1981 y del 20 de julio de 1994.

Al momento de llevarse a cabo la modificación constitucional antes aludida, se planteó también la derogación del texto vigente hasta esa fecha para la fracción XXIII del artículo 73 de la Carta Magna, misma en la que se establecía la facultad del Poder Legislativo de la Unión para expedir el Reglamento para su Gobierno Interior. De esta forma, sin dejar de reconocer la larga tradición en la que abrevó el Congreso mexicano para designar como “reglamento” al ordenamiento que rige la manera de organizar y llevar a cabo el trabajo parlamentario, se estableció que el instrumento llamado a contener las disposiciones relativas a la estructura y el funcionamiento internos del Congreso, de sus cámaras y de la Comisión Permanente, tendría la denominación de ley, de acuerdo con la terminología en boga durante la presente centuria.

2. En la presente LVII Legislatura Federal, diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios del PAN, del PRD y del PT presentaron el 30 de abril de 1998 una iniciativa de reformas a algunas disposiciones del Título Primero y al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General.

A partir de esa propuesta y con base en las tareas de análisis y dictamen que de dicha propuesta llevó a cabo la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con fecha 7 de diciembre de 1998 se suscribieron tanto el dictamen de la mayoría de dicha comisión, como el voto particular formulado por los diputados del PRI que forman parte de ese órgano dictaminador. Como es del conocimiento de esta honorable Asamblea, el dictamen de la mayoría fue rechazado por el pleno en la sesión del día 13 de ese mismo mes y año, al tiempo que el voto particular fue retirado por quienes lo habían elaborado.

3. En seguimiento de los trabajos que llevaron a la formulación del dictamen y voto particular señalados en el punto anterior, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias continuó con las tareas de análisis y discusión de propuestas para modificar el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso, relativo a la organización de la Cámara de Diputados. Esas tareas propiciaron que diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, con fecha 22 de abril del presente año y del grupo parlamentario del PRI formularan nuevas iniciativas de reformas a dicho título, mismas que se presentaron, en el último caso, por conducto de la Comisión Permanente en su sesión del 24 de mayo último, a su vez, el trabajo realizado puso de manifiesto la conveniencia de que el tema de

la reforma a los preceptos relacionados con la organización de la Cámara de Diputados formarán parte de los asuntos que podían ser materia del periodo de sesiones extraordinarias del Congreso General a que convocó la Comisión Permanente, con fecha 29 de mayo del presente año.

Independientemente de las tareas llevadas a cabo por la citada Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con fecha 24 de ese mismo mes de mayo, en el pleno de la Comisión Permanente se presentaron sendas iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, suscritas respectivamente por senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN. En la primera de ellas se planteaba tanto la modificación de los títulos Primero, Tercero y Cuarto, referentes al Congreso General, a la organización de la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente, como la adición de cinco títulos adicionales dedicados al proceso reformador de la Constitución, a las atribuciones del Congreso en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a las facultades del Poder Legislativo en materia de nombramiento y designaciones, al estatuto de los legisladores y a las previsiones de ceremonial y protocolo. Por lo que hace a la segunda de las propuestas mencionadas, se sugerían modificaciones a los títulos Primero, Tercero y Cuarto del ordenamiento que nos ocupa.

Es del conocimiento de esta honorable Asamblea que en el ámbito del presente periodo de sesiones extraordinarias, particularmente en la sesión celebrada el 22 de junio próximo pasado, este pleno conoció, discutió y aprobó el dictamen preparado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que propuso una reforma integral al Título Segundo, así como de los artículos transitorios respectivos de la Ley Orgánica del Congreso General. Al tenor de lo previsto por el apartado A del artículo 72 de la Constitución General de la República, las reformas en comento fueron enviadas a la Cámara de Senadores para su conocimiento y actuación en carácter de revisora.

4. Con base en la minuta proyecto de decreto de reformas al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso y las iniciativas de modificaciones a ese ordenamiento que suscribieron senadores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, durante el presente periodo de sesiones extraordinarias se han realizado una serie de reuniones de trabajo en conferencia para valorar y considerar las propuestas contenidas en esos instrumentos.

En ese contexto, pudieron identificarse algunas coincidencias de importancia en la concepción que de sus respectivos órganos tienen los diputados federales y los senadores de la República, como lo ilustra la adopción de la mesa de decanos de la nueva legislatura para reemplazar a la comisión instaladora de la anterior legislatura, para efectos de la sesión constitutiva de las cámaras; o la transformación del órgano de dirección política de una y otra Cámara, a fin de que la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política evolucionen hacia la conformación de un órgano cuyas características le permitan acometer con mayor agilidad las funciones a su cargo.

5. En sesión celebrada el día de ayer por la Cámara de Senadores, ese pleno aprobó la minuta proyecto de decreto que abroga la Ley Orgánica del Congreso General en vigor para expedir un nuevo ordenamiento que llevará la misma denominación. Al respecto, es pertinente establecer algunas consideraciones de técnica legislativa:

a) Si bien en la Cámara de Senadores no se realizó ninguna modificación al texto aprobado por esta Cámara de Diputados para el Título Segundo y los transitorios respectivos de la Ley Orgánica del Congreso General, las modificaciones al Título Primero conllevaron a la supresión de un precepto del mismo, de tal suerte que se tuvo que reenumerar el articulado correspondiente al Título Segundo, que hasta ahora había abarcado del numeral 15 al numeral 58 y que se propone comprenda del numeral 14 al numeral 57. En términos de estricta aplicación de la parte inicial del apartado E del artículo 72 constitucional, la Cámara revisora ha hecho una modificación al proyecto de decreto que le fuera remitido el 22 de junio próximo pasado y, por ende, procede que la Cámara de origen conozca de esas adecuaciones y exprese lo conducente.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, entiende que la materia o materias relativas al funcionamiento de las cámaras tales como las sesiones, debates y procedimientos de discusión, en una interpretación de rigor a la Constitución deben formar parte de los títulos Segundo y Tercero de la ley o bien un ordenamiento con el nombre de ley o reglamento que corresponda a esas materias.

b) A partir de las iniciativas de reforma y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General que se presentaron en la Cámara de Senadores, ese órgano colegiado ha aprobado nuevos textos para los títulos Primero y de

manera integral para el Tercero, una renunciación del articulado contenido en el Título Cuarto para regir a la Comisión Permanente, así como un nuevo Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. De conformidad con las previsiones del ya referido artículo 72 constitucional, estas propuestas tienen como Cámara de origen al Senado de la República, correspondiéndole a esta Cámara de Diputados la función de revisora.

c) Por razones de racionalidad en la tarea legislativa del presente periodo de sesiones extraordinarias, la Cámara de Senadores integró en un solo decreto las partes de la revisión de la Ley Orgánica del Congreso General que corresponden a su actuación como Cámara de origen y como Cámara revisora. Así, a esta Cámara de Diputados corresponde actuar por una parte como Cámara revisora en los términos del apartado A del artículo 72 constitucional, por lo que hace a las disposiciones de los títulos Primero, Tercero, Cuarto y Quinto, al tiempo que actúa como Cámara de origen en conocimiento de las modificaciones hechas por la revisora para efecto de los preceptos del Título Segundo; tomando en consideración que el texto de los artículos del Título Segundo y de los transitorios aprobados por esta Cámara de Diputados, no fueron motivo de modificación alguna por la colegisladora.

De conformidad con los antecedentes relatados, la comisión que suscribe estima pertinente hacer una referencia genérica a los preceptos contenidos en la propuesta de nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### *a) Estructura del ordenamiento*

A partir de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General en 1979, el ordenamiento ha estado integrado por cuatro títulos que, como se ha dicho, se refieren al Congreso General, a la organización de la Cámara de Diputados, a la organización de la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente. Esta estructura no fue modificada por las reformas de 1981 y, particularmente, la de 1994 que, sin embargo, tuvo por efecto una reducción considerable de su articulado. Como resultado de esas modificaciones, actualmente el Título Primero comprende los artículos 1o. al 14, el

Título Segundo los artículos 15 al 58, el Título Tercero los artículos 59 al 99 y el Título Cuarto los artículos 100 al 113.

Ahora se propone que la nueva Ley Orgánica del Congreso se integre por cinco títulos. Los cuatro primeros corresponden a los ya enunciados, comprendiéndose, respectivamente, en cada uno de ellos de los artículos 10. al 13, 14 al 57, 58 al 115 y del 116 al 129. Por otro lado, el Título Quinto referente a la difusión e información de las actividades del Congreso abarca los artículos 130 al 134.

Cabe señalar que desde el punto de vista de la técnica de redacción y enunciación de los preceptos contenidos en el ordenamiento, se ha adoptado el criterio de numerar los párrafos de los distintos preceptos, a fin de facilitar su consulta estructurada y la consolidación de agrupamientos temáticos en las disposiciones del instrumento que nos ocupa.

#### *b) Título Primero*

En esencia, se recogen las disposiciones hasta hoy vigentes en los artículos 10. al 14 de la Ley Orgánica del Congreso General, con las siguientes adecuaciones específicas:

La remisión, en el primer párrafo del artículo 20. a los artículos 52 y 56 de la Constitución General de la República para efectos de establecer la integración de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Lo anterior en atención a que esa técnica evita la repetición de los textos constitucionales en las leyes secundarias, al tiempo que la experiencia ha acreditado que en poco más de 20 años el Constituyente Permanente llevó a cabo distintas reformas en torno a la conformación de las cámaras del Congreso de la Unión, haciéndose en consecuencia necesaria la adecuación de los preceptos del ordenamiento que rige la organización del Poder Legislativo Federal.

La precisión, en el párrafo segundo del artículo 20. de que el año legislativo se inicia el 10. de septiembre y concluye el 31 de agosto del año siguiente.

La superación, en el primer párrafo del artículo 30. de la imprecisión técnica en torno a la naturaleza de los ordenamientos que constitucionalmente expide el Congreso de la Unión para regir su estructura y funcionamiento internos. Ahora, estimamos que con propiedad en términos de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 70 de la Carta Magna, se precisan las normas que constituyen la fuente formal del derecho

parlamentario mexicano actual: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores y "los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales".

La compactación de las actuales previsiones de los artículos 5o. y 6o. de la Ley Orgánica en los párrafos primero y segundo del nuevo artículo 5o., por referirse a una materia común: las sesiones conjuntas de las cámaras en carácter de asamblea única.

### c) *Título Segundo*

En obvio de repeticiones y toda vez que los textos aprobados por la Cámara de Senadores al articulado de este título no entraña modificación alguna a lo votado favorablemente por esta Cámara de Diputados el día 22 de junio próximo pasado, esta Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se permite remitir en lo conducente, al contenido del dictamen que elaboró y presentó a la consideración del pleno en esa fecha, donde nos permitimos exponer con el detalle necesario las consideraciones sobre las propuestas tendientes a conformar una nueva estructura orgánica para este cuerpo colegiado de representación popular.

Sin demérito de lo anterior, tan sólo destacamos en este apartado algunas de las principales innovaciones en la materia y que fueron acogidas en términos por demás favorables en el diseño de las, también, nuevas instituciones parlamentarias de carácter orgánico para la Cámara de Senadores. Entre éstas podemos mencionar las siguientes:

La sustitución de la antigua comisión instaladora por una de mesa de decanos la cual tendrá a su cargo la conducción de la sesión constitutiva de la nueva legislatura, así como los procedimientos para elegir a la mesa directiva de la Cámara y la declaratoria de que ha quedado formalmente instalada la Cámara para fungir durante el periodo de la legislatura constitucional para la que han sido electos sus integrantes. Es pertinente resaltar que la mesa de decanos constituye una instancia cuya conformación está determinada por la ley sobre la base de alentar una actuación imparcial, objetiva y profesional en el encargo de cumplir el cometido constitucional de la renovación periódica de las cámaras.

El establecimiento de una nueva concepción de la mesa directiva del pleno, a partir de su caracterización como un órgano tutelar del imperio

de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, sobre la base de que sus integrantes y particularmente su presidente se aparten de sus legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara por su actuación suprapartidaria. A fin de que esta concepción pueda concretizarse en nuestra vida parlamentaria, la norma propone los siguientes elementos atinentes a ello: la elección de sus integrantes mediante la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados; la duración del mandato de los integrantes de la mesa directiva por un año legislativo, lo cual contrasta sensiblemente con la norma hasta ahora vigente de que los miembros de la mesa directiva duren un mes en su función y que la presidencia sea rotatoria entre el presidente y los vicepresidentes, y la posibilidad de que los miembros de la mesa directiva sean reelectos al término de cada gestión anual durante el término de la legislatura.

Adicionalmente, es de mencionarse que el propósito de establecer una mesa directiva que se ubique a sí misma por encima de los intereses partidarios, nos llevó a proponer, tal como ha sido aceptado por la Cámara de Senadores, que los miembros del órgano de dirección parlamentaria reúnan características de diálogo e interlocución política con fuerzas distintas a aquélla a la que pertenecen.

La revisión de los preceptos relativos a los grupos parlamentarios que dan forma a la afiliación de los diputados pertenecientes a un mismo partido o a una misma corriente de pensamiento político. Al efecto, destacamos que por primera vez en un ordenamiento de esta naturaleza se realiza la caracterización de esta forma de la libertad de asociación política que establece nuestra Carta Magna, al concebirseles como el ámbito de acción política en el que se proporciona información, se otorga asesoría y se preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados que han ratificado su pertenencia a esa forma de organización parlamentaria. Queda claro que los grupos parlamentarios no constituyen órganos o parte de la estructura orgánica de la Cámara, puesto que carecen de funciones con relación a las tareas que la Constitución ha encomendado al pleno, pero que son una forma asociativa moderna que refleja el juego del sistema de partidos y de las ideas que postulan al interior de la representación popular.

La conformación de un nuevo órgano a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara, que se denomina junta de coordinación política y en el cual participan los coordinadores de cada grupo parlamentario, quienes para efecto de la toma de decisiones representan proporcionalmente tantos votos como diputados integran la formación política que encabezan. A la junta le corresponde, fundamentalmente, alentar los "entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden". Se dispone que si un grupo parlamentario tiene por sí mismo la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados, quien sea su coordinador tendrá la responsabilidad de presidir la junta de coordinación política durante la legislatura correspondiente, en tanto que si ningún grupo cuenta con dicha mayoría, la presidencia de la junta se rotará anualmente entre los coordinadores de las tres fuerzas de mayor tamaño en la Cámara.

La conformación de un órgano encargado de las tareas de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente corresponden al pleno de la Cámara de Diputados, bajo la denominación de conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos. A partir de la consideración de que a este órgano concurren el presidente de la Cámara y los miembros de la junta de coordinación política, sin demérito de convocar a los presidentes de comisiones cuando el asunto así lo requiera, por primera vez en los ordenamientos que han regido la vida del Congreso se establece un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatoria de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias.

La reestructuración del sistema de comisiones y comités de la Cámara de Diputados, a partir de las siguientes líneas: la reducción del número mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo; la supresión de las responsabilidades de carácter administrativo en manos de los legisladores, con objeto de que puedan dedicar su tiempo a las tareas sustanti-

vas para las que fueron electos; la precisión de las funciones que correspondan a cada una de ellas según su propia naturaleza. Por otra parte, con base en la experiencia de la presente legislatura y del Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités, se retoman algunos de los criterios ya aprobados en materia de organización, funcionamiento y responsabilidades de las comisiones. Con respecto a los comités, se determinó conservar el de Información, Gestoría y Quejas, así como la posibilidad de establecer otros "para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones".

El establecimiento de una nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara, a partir del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se propone el establecimiento de la secretaría general de la Cámara, que contaría con sendas secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros. Estas últimas articuladas mediante órganos responsables de la gama de servicios específicos, respectivamente en las áreas parlamentaria y administrativo-financiera. En relación directa a la nueva conformación de los órganos de legisladores que tendrían a su cargo la dirección parlamentaria y la dirección política de la Cámara, el secretario general mantendría una vinculación con dichos órganos, si bien con el primero a través de la secretaría de servicios parlamentarios y con el segundo a través de la secretaría de servicios administrativos y financieros. Adicionalmente, como parte de la estructura técnica y administrativa, la Cámara contaría con una contraloría interna, una coordinación de comunicación social y una unidad de capacitación y formación permanente de los miembros de los servicios parlamentarios y administrativo-financieros.

#### *d) Título Tercero*

El Senado de la República, mediante la participación activa entre legisladores de los distintos grupos parlamentarios en ella representados e inclusive, a través de diversas reuniones en conferencia con diputados, arribó a una propuesta de reformas a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Los que suscribimos el presente dictamen, reconocemos el esfuerzo realizado para que reflejando las diferencias naturales que

derivan de la distinta dimensión y características de la colegisladora, situación que se presenta en diversos sistemas del mundo como lo demuestra el estudio del derecho parlamentario comparado, se haya llegado a una reforma integral y congruente como la que esta Cámara aprobó para su propia organización. Se considera que la reforma que se propone para el Título Tercero debe ser aprobada en los términos propuestos en la minuta decreto enviada por el Senado de la República, dado que las diferencias que presenta respecto de la regulación planteada para esta Cámara de representación popular son por demás justificadas.

A través de la participación de esta Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en las diversas reuniones de conferencia con la comisión homóloga de la Cámara de Senadores, en las que también participó la Tercera Sección de la Comisión de Estudios Legislativos de la propia colegisladora, pudimos conocer con toda oportunidad las propuestas y las reflexiones de las senadoras y los senadores en torno al Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso General. En ese contexto, es nuestra opinión que la propuesta que finalmente tuvo el consenso en la Cámara de Senadores constituye un loable ejercicio de modernización de los órganos e instituciones parlamentarias en ese cuerpo colegiado. Baste señalar el establecimiento de la mesa de decanos; la trascendente determinación de fijar la duración de la mesa directiva por un año legislativo con la posibilidad de reelección de sus miembros; la conformación de un nuevo órgano de dirección política en la denominada junta de coordinación política, en la que participarían todos los grupos parlamentarios constituidos al interior de la colegisladora; la reestructuración del sistema de comisiones con el ánimo de fortalecer esas instancias de preparación e instrucción de los asuntos que compete resolver al pleno y el establecimiento del servicio civil de carrera como componente fundamental en la organización técnica y administrativa de la Cámara, la cual estaría encabezada respectivamente por una secretaría general de servicios parlamentarios y una secretaría general de servicios administrativos.

#### *e) Título Cuarto*

Por lo que hace a las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente, la minuta proyecto de decreto propone recoger íntegramente las previsiones actualmente en vigor para el órgano que mantiene la vigencia del Poder Legislativo Federal en la vida

institucional durante los recesos del Congreso de la Unión. Así, el texto planteado para los artículos 116 al 129, coincide estrictamente con el contenido de los artículos 100 al 113 del ordenamiento hasta ahora vigente, si bien con la adopción del sistema de enumeración de cada uno de los párrafos de las disposiciones pertinentes.

#### f) *Título Quinto*

En este apartado se propone, en un título nuevo, abordar lo relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso, sobre la base de incorporar al ordenamiento una serie de disposiciones relacionadas con el canal de televisión del Congreso de la Unión, el *Diario de los Debates* de cada Cámara y el Sistema de Bibliotecas del Poder Legislativo Federal. A partir de la experiencia de la presente legislatura federal se propone, en los nuevos artículos 130 al 132, llevar a la Ley Orgánica del Congreso General el sustento normativo necesario para garantizar la permanencia del canal de televisión con que ya cuenta el Poder Legislativo para la difusión de sus actividades.

En forma precisa se define que su objeto es "reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa". La conducción del canal estará a cargo de una comisión bicamaral, al tiempo que su organización y funcionamiento se sujetará a las disposiciones aplicables a este medio de comunicación, así como a las previsiones específicas que dicte el Congreso de la Unión para efectos reglamentarios.

En el contexto de las previsiones que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General sobre el *Diario de los Debates* de cada Cámara, se propone recoger en el nuevo artículo 133 de la Ley Orgánica las previsiones fundamentales de ese servicio parlamentario, al tiempo de establecer las características del contenido de dichos órganos oficiales y las responsabilidades de las unidades administrativas a las que queden encomendados.

Con respecto al sistema de bibliotecas se proponen las bases normativas fundamentales a su establecimiento y funciones en el texto del nuevo artículo 134, sobre la base de garantizar la conformación, mantenimiento e incremento de los acervos bibliográfico y otros de carácter informativo,

cultural o científico necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de las cámaras, sus comisiones y los legisladores.

g) *Transitorios*

Consta el proyecto de decreto de seis artículos transitorios, los cuales pueden agruparse en tres tipos de disposiciones:

Aquellas de carácter general que se refieren a la entrada en vigor del nuevo ordenamiento y sus consecuencias con respecto a la hasta ahora vigente Ley Orgánica del Congreso General y las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso General que no se opongan a las previsiones del nuevo ordenamiento. En este grupo se distinguen, pues, los preceptos que ordenan la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación*; la entrada en vigor de sus disposiciones al día siguiente de dicha publicación, salvo las previsiones expresas que se hacen en torno a algunas normas de los títulos Segundo y Tercero; el mantenimiento de la vigencia de los preceptos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que no entren en contradicción con los preceptos de la nueva Ley Orgánica del Congreso General que se expide y la abrogación de la Ley Orgánica del Congreso de 1979 y sus reformas de 1981 y de 1994.

Aquellas que se refieren al Título Segundo de la Ley Orgánica, que corresponden exactamente a los artículos transitorios cuarto al duodécimo de la minuta proyecto de decreto de reformas al propio Título Segundo que aprobó esta Cámara de Diputados el 22 de junio último. Como se recordará, se trata de previsiones relativas a la elección de la mesa directiva, la junta de coordinación política, la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, los grupos parlamentarios, la integración y reestructuración del sistema de comisiones y comités, los derechos de los trabajadores de la Cámara, así como los contractuales del personal que actualmente sirve a las comisiones, la designación del secretario general y de los secretarios de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, así como los titulares de los distintos servicios adscritos a cada una de esas áreas.

Aquellas que atañen a la vigencia de algunas de las disposiciones del Título Tercero, particularmente lo relativo a la mesa directiva, la junta de coordinación política, las comisiones de trabajo y los derechos de los servidores de la colegisladora.

TÍTULO PRIMERO  
Del Congreso General

*Artículo 1o.*

1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

*Artículo 2o.*

1. Cada Cámara se integrará por el número de miembros que señalan los artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura. El año legislativo se computará del 1o. de septiembre al 31 de agosto siguiente.

*Artículo 3o.*

1. El Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

2. Esta ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto de veto.

*Artículo 4o.*

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse

hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

3. Las dos cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.

4. El Congreso o una de sus cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución.

#### *Artículo 5o.*

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.

#### *Artículo 6o.*

1. El 1o. de septiembre, a las 17:00 horas y el 15 de marzo, a las 11:00 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias.

2. Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados declarará en voz alta: "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) legislatura".

#### *Artículo 7o.*

1. El 1o. de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de 15 minutos.

3. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

#### *Artículo 8o.*

1. Para la realización de la sesión conjunta de las cámaras, se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional.

#### *Artículo 9o.*

1. En los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución, el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará Presidente interino de la República. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.

2. El Congreso emitirá la convocatoria a elecciones en un plazo no mayor de 10 días naturales, contados a partir del siguiente al del nombramiento del Presidente interino.

3. Esta convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente interino.

#### *Artículo 10*

1. En el caso de que llegada la fecha de comienzo del periodo presidencial no se presentase el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará en su ejercicio el Presidente cuyo periodo haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino el ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión o, en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, observándose lo dispuesto en el artículo anterior.

2. En los casos de falta temporal del Presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta o la Comisión Permanente en su caso, designará un Presidente interino por el tiempo que dure la falta.

3. Cuando dicha falta sea por más de 30 días y el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, conforme lo dispuesto por el artículo anterior y los dos primeros párrafos de este artículo, al Presidente interino. De igual forma se procederá en el caso de que la falta temporal se convierta en absoluta.

### *Artículo 11*

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

### *Artículo 12*

1. Los recintos del Congreso y de sus cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores, y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

### Artículo 13

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus cámaras ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios

## TÍTULO SEGUNDO

### De la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### De la sesión constitutiva de la Cámara

### Artículo 14

1. En el año de la elección para la renovación de la Cámara, el Secretario General de la misma

a) Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de diputados;

b) Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior;

c) Preparará la lista de los diputados electos a la nueva legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara, y

d) Elaborará la relación de los integrantes de la legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.

2. Los diputados electos con motivo de los comicios federales ordinarios para la renovación de la Cámara que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos de conformidad con lo previsto en la ley de la materia, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto de ese año, a

las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el día 1o. de septiembre.

3. El Secretario General de la Cámara notificará a los integrantes de la nueva legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará publicar avisos en el *Diario Oficial de la Federación* y en los medios impresos de mayor circulación en la República en torno al contenido de dicha disposición.

4. En los términos de los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los grupos parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, con los siguientes elementos:

- a) La denominación del grupo parlamentario;
- b) El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman, y
- c) El nombre del coordinador del grupo parlamentario.

#### Artículo 15

1. Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una mesa de decanos, constituida por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

2. La mesa de decanos se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la mesa de decanos. Serán vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

3. Presentes los diputados electos en el salón de sesiones para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de la Cámara informará que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la mesa de decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium.

4. El Presidente ordenará la comprobación del quórum y uno de los secretarios procederá a comprobarlo a efecto de celebrar la sesión constitutiva. Declarado éste, el Presidente de la mesa de decanos abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la mesa de decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la mesa directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

5. El Presidente de la mesa de decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta con el brazo derecho extendido: "protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la mesa de decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la nación me lo demande".

6. El resto de los integrantes de la Cámara permanecerá de pie y el Presidente de la mesa de decanos les tomará la protesta siguiente: "¿protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Los diputados electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡sí protesto!" El Presidente de la

mesa de decanos, a su vez, contestará: "si no lo hacen así, que la nación se los demande".

7. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la mesa directiva de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

8. Realizadas las votaciones y declarados los resultados para la elección de la mesa directiva de la Cámara, el Presidente de la mesa de decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium y los miembros de ésta tomarán su sitio en el salón de sesiones.

9. La elección de la mesa directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal.

10. En la circunstancia de que la mesa de decanos deba actuar como mesa directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta, se harán las comunicaciones pertinentes a que se refiere el párrafo anterior.

#### *Artículo 16*

1. El Presidente de la mesa directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: "la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del año que corresponda.

3. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del pleno.

4. Una vez constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el Presidente de la mesa directiva formulará las citas correspondientes para

las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

5. Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la mesa directiva en los términos de la fórmula prevista en esta ley.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### De la Mesa Directiva

#### SECCIÓN PRIMERA

#### De su integración, duración y elección

##### *Artículo 17*

1. La mesa directiva de la Cámara de Diputados será electa por el pleno; se integrará con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

2. La Cámara elegirá a la mesa directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos.

3. La elección de los integrantes de la mesa directiva se hará por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica.

4. Para la elección de la mesa directiva, los grupos parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18.

5. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la mesa directiva de la Cámara.

6. En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de legislatura no se hubiere electo a la mesa directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la mesa de decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda y su Presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. La mesa de decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

7. La elección de los integrantes de la mesa directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos periodos. El proceso será con-

ducido por los integrantes de la mesa directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.

#### *Artículo 18*

1. En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la mesa directiva los grupos parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

#### *Artículo 19*

1. En las ausencias temporales del Presidente de la mesa directiva, los vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva.

2. Si las ausencias del Presidente fueren mayores a 21 días en periodos de sesiones o de 45 en periodos de receso, la mesa directiva acordará la designación del "vicepresidente en funciones de Presidente" y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que fue elegida la mesa directiva. Asimismo y para tal efecto, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes serán consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

3. Toda elección de integrante de la mesa se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno.

4. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, por las siguientes causas:

a) Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley;

b) Incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y

c) Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la mesa directiva.

SECCIÓN SEGUNDA  
De sus atribuciones

*Artículo 20*

1. La mesa directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

2. La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno de la Cámara;

b) Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;

e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;

f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;

g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;

h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; e

i) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

#### *Artículo 21*

1. La mesa directiva es dirigida y coordinada por el Presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

2. Como órgano colegiado, la mesa directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la mesa tendrá voto de calidad.

3. A las reuniones de la mesa concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

### SECCIÓN TERCERA

#### De su Presidente

#### *Artículo 22*

1. El Presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. El Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, los poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

3. El Presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

4. El Presidente responderá sólo ante el pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.

## Artículo 23

1. Son atribuciones del Presidente de la mesa directiva las siguientes:

a) Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la mesa directiva formará parte de la propuesta de diputados que deberán integrarla;

b) Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del pleno y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional;

c) Conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;

d) Disponer lo necesario para que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;

e) Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;

f) Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara;

g) Firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara;

h) Convocar a las reuniones de la mesa directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan;

i) Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

j) Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la mesa directiva;

k) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

m) Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen;

n) Requerir a los diputados que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales;

o) Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y

p) Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

2. Asimismo, conforme a la declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, corresponde al Presidente de la Cámara disponer la elaboración inmediata del bando solemne; darlo a conocer al pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

#### SECCIÓN CUARTA

#### De los vicepresidentes y de los secretarios

##### Artículo 24

1. Los vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.

2. Las representaciones protocolarias de la Cámara podrán ser asumidas por uno de los vicepresidentes, quien será nombrado para tal efecto por el Presidente.

##### Artículo 25.

1. Los secretarios de la mesa directiva de la Cámara tendrán las atribuciones siguientes:

a) Asistir al Presidente de la Cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del pleno;

b) Comprobar el quórum de las sesiones del pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación;

c) Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos dispuestos por el Presidente de la Cámara;

d) Supervisar los servicios parlamentarios relacionados con la celebración de las sesiones del pleno, a fin de que se impriman y distribuyan oportunamente entre los diputados las iniciativas y dictámenes; se elabore el acta de las sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al día los expedientes de los asuntos competencia del pleno; se asienten y firmen los trámites correspondientes en dichos expedientes; se integren los libros de los registros cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara y se imprima y distribuya el *Diario de los Debates*;

e) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara;

f) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara, y

g) Las demás que se deriven de esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2. La mesa directiva acordará el orden de actuación y desempeño de los secretarios en las sesiones del pleno.

### CAPÍTULO TERCERO

#### De los grupos parlamentarios

##### *Artículo 26*

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

2. El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada grupo parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen; y

c) Nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

4. El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios.

#### *Artículo 27*

1. El coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

2. Durante el ejercicio de la legislatura, el coordinador del grupo parlamentario comunicará a la mesa directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores de los grupos parlamentarios, el Presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.

#### *Artículo 28*

1. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.

#### *Artículo 29*

1. De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para

cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.

2. La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la Cámara de Diputados, para efectos de las facultades que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la Contraloría interna de la Cámara.

3. La ocupación de los espacios y las curules en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo de la mesa directiva de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos formularán proposiciones de ubicación. En todo caso, la mesa directiva resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada grupo, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

#### *Artículo 30*

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

### CAPÍTULO CUARTO

#### De la Junta de Coordinación Política

##### SECCIÓN PRIMERA

#### De su integración

#### *Artículo 31*

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario.

2. Será Presidente de la junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

3. En el caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la responsabilidad de presidir la

junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

#### *Artículo 32*

1. En caso de ausencia temporal o definitiva del Presidente de la junta, el grupo parlamentario al que pertenezca informará de inmediato, tanto al Presidente de la Cámara como a la propia junta, el nombre del diputado que lo sustituirá.

2. Los integrantes de la junta podrán ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario.

### SECCIÓN SEGUNDA

#### De su naturaleza y atribuciones

#### *Artículo 33*

1. La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

#### *Artículo 34*

1. A la junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;

c) Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en

los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

d) Presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

e) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

f) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; y

g) Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

#### **Artículo 35**

1. La junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

2. A las reuniones de la junta concurrirá el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

### **SECCIÓN TERCERA**

#### **Del Presidente de la Junta de Coordinación Política**

#### **Artículo 36**

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

a) Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre;

b) Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten;

- c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno;
- d) Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y
- e) Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia junta.

## CAPÍTULO QUINTO

### De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

#### *Artículo 37*

1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

2. El Presidente de la Cámara preside la conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

3. La conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada 15 días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios.

4. La conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El Presidente de la conferencia sólo votará en caso de empate.

5. Como secretario de la conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

#### *Artículo 38*

1. La conferencia tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;

b) Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;

c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

d) Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de contralor de la Cámara, en los términos que señala esta ley; y

e) Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.

## CAPÍTULO SEXTO

### De las comisiones y los comités

#### SECCIÓN PRIMERA

#### De las comisiones

##### *Artículo 39*

1. Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

- I. Agricultura y Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones;
- VII. Cultura;
- VIII. Defensa Nacional;

- IX. Desarrollo Rural;
- X. Desarrollo Social;
- XI. Educación Pública y Servicios Educativos;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública;
- XIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIV. Justicia y Derechos Humanos;
- XV. Fortalecimiento y Federalismo;
- XVI. Gobernación y Seguridad Pública;
- XVII. Hacienda y Crédito Público;
- XVIII. Justicia y derechos Humanos;
- XIX. Juventud y Deporte;
- XX. Marina;
- XXI. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XXII. Participación Ciudadana;
- XXIII. Pesca;
- XXIV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- XXV. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XXVI. Puntos Constitucionales;
- XXVII. Radio, Televisión y Cinematografía;
- XXVIII. Recursos Hidráulicos;
- XXIX. Reforma Agraria;
- XXX. Relaciones Exteriores;
- XXXI. Salud;
- XXXII. Seguridad Social;
- XXXIII. Trabajo y previsión Social;
- XXXIV. Transportes;
- XXXV. Turismo;
- XXXVI. Vivienda.

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con las

otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### *Artículo 40*

1. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

2. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con 20 miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;

b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y

c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

3. La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

4. La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda realiza las tareas que le marcan la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

#### *Artículo 41*

1. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

#### *Artículo 42*

1. El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El

acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

## SECCIÓN SEGUNDA

### De su integración

#### *Artículo 43*

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

3. Al proponer la integración de las comisiones, la junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

4. En caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente.

5. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo podrá solicitar su sustitución.

6. Los integrantes de la mesa directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

## SECCIÓN TERCERA

### Disposiciones complementarias

#### *Artículo 44*

1. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

2. El coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan los diputados miembros de las comisiones podrá solicitar su sustitución temporal o definitiva.

3. Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones plenarios.

4. Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.

#### *Artículo 45*

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información

del ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79 fracción I de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar 60 días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, con relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

## SECCIÓN CUARTA

### De los comités

#### *Artículo 46*

1. Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

2. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el comité de información, gestoría y quejas.

3. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente por cada legislatura.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### De la organización técnica y administrativa

#### *Artículo 47*

1. Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General.

2. La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

## SECCIÓN PRIMERA

### De la Secretaría General de la Cámara

#### *Artículo 48*

1. La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a

cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

2. El Secretario General de la Cámara será nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada legislatura, pudiendo ser reelecto; continuará en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

3. Para ser designado Secretario General de la Cámara se requiere:

a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos;

b) Haber cumplido 30 años de edad;

c) Contar con título profesional legalmente expedido;

d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;

e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y

f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

4. El Secretario General de la Cámara tiene las atribuciones siguientes:

a) Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por esta ley;

b) Fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

c) Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;

d) Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;

e) Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; y

f) Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

## SECCIÓN SEGUNDA

### De la Secretaría de Servicios Parlamentarios

#### Artículo 49

1. La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de asistencia técnica a la presidencia de la mesa directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas, y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;

b) Servicios de la sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones y registro de leyes y resoluciones que adopte el pleno;

c) Servicios de las comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a comisiones, y registro y elaboración del acta de sus reuniones;

d) Servicios del *Diario de los Debates*, que comprende los de: elaboración integral de la versión estenográfica; del *Diario de los Debates* y de la *Gaceta Parlamentaria*;

e) Servicios del archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y

f) Servicios de bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía e informática parlamentaria.

2. Cada uno de los servicios establecidos en el párrafo anterior se constituye en una dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el estatuto.

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias y de estudios sociales y de opinión pública.

#### *Artículo 50*

1. El secretario de Servicios Parlamentarios vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias.

2. Al secretario le corresponde:

a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la mesa directiva;

b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;

c) Realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, así como promover investigaciones de derecho parlamentario comparado; y

d) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

#### SECCIÓN TERCERA

#### De la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

#### *Artículo 51*

1. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de recursos humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales y expedientes laborales;

b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas, y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;

c) Servicios de recursos materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería y adquisiciones de recursos materiales;

d) Servicios generales y de informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo, y asesoría y planificación informática;

e) Servicios jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;

f) Servicios de seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas, y control de acceso externo e interno; y

g) Servicios médicos y de atención a diputados.

2. Cada uno de los servicios establecidos en el párrafo anterior se constituye en una dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el estatuto.

#### *Artículo 52*

1. El secretario de Servicios Administrativos y Financieros vela por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen.

2. Al secretario le corresponde:

a) Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política;

b) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;

c) Realizar estudios de carácter administrativo y financiero de la Cámara; y

d) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad administrativa y financiera.

#### SECCIÓN CUARTA

#### De otros órganos técnicos de la Cámara

#### *Artículo 53*

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y

aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

#### *Artículo 54*

1. La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones. La coordinación depende de la Presidencia de la mesa directiva. Su organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el estatuto.

#### *Artículo 55*

1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financieros de la Cámara de Diputados, es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el estatuto respectivo. La unidad está a cargo de un coordinador nombrado en los términos que establezca el estatuto del servicio de carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

### SECCIÓN QUINTA

#### Disposiciones generales

#### *Artículo 56*

1. El estatuto para la organización y funcionamiento de las secretarías y de los servicios de carrera, por lo menos deberá contener:

a) La estructura de cada una de las secretarías y sus relaciones de mando y supervisión y

b) Las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

## Artículo 57

1. Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financieros de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

a) Los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de los cuerpos, en los cuales se desarrolla su carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto;

b) Para el ingreso a los cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

c) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario, administrativo y financiero en un nivel o rango de un cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del estatuto; y

d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el estatuto.

2. Las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y remociones, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara, se desarrollarán en el estatuto.

3. Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por el estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## TÍTULO TERCERO

### De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### De la sesión constitutiva de la Cámara

##### *Artículo 58*

1. En el año de la elección para la renovación del Senado de la República, el Secretario General de Servicios Parlamentarios:

a) Hará el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos por las vías que la Constitución establezca, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de senadores;

b) Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los senadores electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de validez y de mayoría y de la primera minoría y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior; y

c) Preparará la lista de los senadores electos a la nueva legislatura, para los efectos del párrafo segundo del artículo siguiente de esta ley, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de senador, por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente.

##### *Artículo 59*

1. Los senadores electos se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Senadores, el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.

2. El Secretario General de servicios parlamentarios notificará a los integrantes de la nueva legislatura, la fecha señalada en el párrafo anterior para la celebración de la sesión constitutiva, al momento de entregar las credenciales de identificación y acceso. A su vez, mandará difundir avisos en los diarios de mayor circulación nacional en torno al contenido de dicha disposición.

#### Artículo 60

1. Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara habrá una mesa de decanos, formada por un Presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.
2. La mesa de decanos se integra por los senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá a favor de los de mayor edad.
3. Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como senador se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.
4. El senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la mesa de decanos. Igual criterio se seguirá para los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún senador tuviere antigüedad parlamentaria la mesa de decanos se formará por orden decreciente de edad.
5. Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el Secretario General de Servicios Parlamentarios informará que cuenta con la documentación correspondiente y mencionará por su nombre a quienes corresponda ocupar la mesa de decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium.
6. El Presidente de la mesa de decanos ordenará el pase de lista y uno de los secretarios comprobará el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el presidente abrirá la sesión. Enseguida, se dará a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:
  - I. Pase de lista;
  - II. Declaración del quórum;
  - III. Protesta constitucional del Presidente de la mesa de decanos;
  - IV. Protesta constitucional de los senadores electos;
  - V. Elección de los integrantes de la mesa directiva;
  - VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara;
  - VII. Cita para sesión de Congreso General; y
  - VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

7. Enseguida, el Presidente de la mesa de decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél presentará la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido: "protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la mesa de decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".

8. Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara permanecerán de pie y el Presidente de la mesa de decanos les tomará la protesta siguiente: "¿protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Los senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: "¡sí, protesto!" El Presidente de la mesa de decanos contestará: "si no lo hicieren así, que la Nación se los demande".

9. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de la mesa directiva de la Cámara.

10. Elegida la mesa directiva, el Presidente de la mesa de decanos invitará a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium. Enseguida, la mesa de decanos quedará disuelta y los miembros de la misma tomarán su sitio en el salón de sesiones.

### *Artículo 61*

1. El Presidente de la mesa directiva declarará constituida la Cámara de Senadores, mediante la siguiente fórmula: "la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo.

3. Cumplido lo anterior, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

4. Los senadores que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la mesa directiva.

5. Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la mesa directiva.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### De la Mesa Directiva

#### SECCIÓN PRIMERA

#### De su integración, duración y elección

##### *Artículo 62*

1. La mesa directiva de la Cámara de Senadores se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

2. La mesa directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la mesa directiva rendirán la protesta correspondiente en los términos que disponga el reglamento.

3. La elección de la mesa directiva se comunicará a la Cámara de Diputados, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las legislaturas de los estados, a la Asamblea Legislativa y al jefe de gobierno del Distrito Federal.

##### *Artículo 63*

1. El Presidente de la mesa directiva será suplido en sus ausencias temporales por el vicepresidente que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos.

2. En caso de ausencia de todos los vicepresidentes, el Presidente de la mesa directiva podrá designar a alguno de los secretarios para conducir el debate durante las sesiones.

3. En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la mesa directiva, se procederá a una nueva elección en los términos del artículo 62

de esta ley; los así electos concluirán el periodo de quien hubiese dejado la vacante.

#### *Artículo 64*

1. En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la mesa directiva electa para el año correspondiente.

#### *Artículo 65*

1. Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de esta ley, del reglamento o por incumplir los acuerdos de la mesa directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres senadores en pro y tres en contra.

2. La remoción a que se refiere el párrafo anterior tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la mesa directiva, mediante el mecanismo previsto en esta ley.

### SECCIÓN SEGUNDA

#### De sus facultades

#### *Artículo 66*

1. La mesa directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

a) Presidir los debates y votaciones del pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta ley y al reglamento correspondiente;

b) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;

c) Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;

d) Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;

e) Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros poderes de la Unión, los poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

f) Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;

g) Presentar al pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;

h) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

i) Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;

j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;

k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y

l) Las demás que se deriven de esta ley o del reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a, c, d, e, f, g y k, serán ejercidas por el Presidente de la mesa directiva.

3. Las facultades que se precisan en los incisos b, h, i y j, serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la mesa directiva. En caso de empate, el Presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

## SECCIÓN TERCERA

### De su Presidente

#### Artículo 67

1. El Presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno;
- b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;
- c) Conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente;
- d) Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara y en su caso con el Presidente y un secretario de la legisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;
- e) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la Cámara;
- f) Presidir la conducción de las relaciones del Senado en los términos que señala el inciso e, del párrafo primero del artículo anterior; y representarlo en las ceremonias a las que concurren los titulares de los otros poderes de la Federación o las autoridades locales del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la mesa directiva;
- g) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido 20 días hábiles después de aquél en

que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de 10 días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra comisión;

h) Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;

i) Solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta ley;

j) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes conforme a lo dispuesto por los artículos 63 y 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

k) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la mesa directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente e informando al pleno, a cuál de los integrantes de la mesa directiva le corresponde la función delegada;

l) Otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte; y

m) Las demás que le confieran esta ley y el Reglamento.

#### *Artículo 68*

1. El Presidente de la Cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del pleno. Este voto será consultado cuando lo solicite algún senador, en cuyo caso se requerirá que al menos cinco senadores se adhieran a dicha solicitud. El trámite para que el pleno resuelva acerca de la misma será establecido en el reglamento.

#### SECCIÓN CUARTA

#### De los vicepresidentes y de los secretarios

#### *Artículo 69*

1. Los vicepresidentes asisten al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales.



## Artículo 70

1. Los secretarios de la Cámara, con el apoyo de la Secretaría General de servicios parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del pleno y tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Pasar lista de asistencia de los senadores al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional;
- b) Desahogar los trámites legislativos que les correspondan;
- c) Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y en su caso por el Congreso, así como los demás acuerdos de la propia Cámara;
- d) Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la mesa directiva;
- e) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la mesa directiva;
- f) Presentar al pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados;
- g) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el pleno y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo;
- h) Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente. Las actas de cada sesión contendrán el nombre del senador que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior y una relación nominal de los senadores presentes y los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuanto se trató y resolvió en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra, evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que se trate;
- i) Leer los documentos listados en el orden del día;
- j) Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida;
- k) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos y asentar los trámites y resoluciones;
- l) Vigilar la impresión del *Diario de los Debates*; y

m) Las demás que les atribuyan esta ley, los ordenamientos relativos a la actividad legislativa o que les confiera el Presidente de la Cámara.

2. El pase de lista, la verificación del quórum y las votaciones nominales de leyes o decretos podrán realizarse a través de medios electrónicos.

### CAPÍTULO TERCERO

#### De los grupos parlamentarios

##### Artículo 71

1. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

##### Artículo 72

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

2. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de servicios parlamentarios de los siguientes documentos:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes;

b) Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas; y

c) Un ejemplar de los estatutos o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

##### Artículo 73

1. Los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos referidos en el artículo precedente, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. El Presidente de la mesa directiva formulará, en su caso, la declara-

toria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del pleno. El grupo parlamentario ejercerá desde ese momento las funciones previstas por esta ley y las demás que les atribuyan los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

#### *Artículo 74*

1. El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

#### *Artículo 75*

1. El coordinador del grupo parlamentario comunicará a la mesa directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores, el Secretario General de servicios parlamentarios llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

#### *Artículo 76*

1. Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

#### *Artículo 77*

La mesa directiva de la Cámara, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuirá los recursos y proporcionará locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios para el cumplimiento de sus fines, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

#### *Artículo 78*

1. Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

### Artículo 79

La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones se hará de forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos estará a cargo del Presidente de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo caso, el Presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

## CAPÍTULO CUARTO

### De la Junta de Coordinación Política

#### SECCIÓN PRIMERA

#### De su integración

### Artículo 80

La Junta de Coordinación Política expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara.

### Artículo 81

1. Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se conformará la Junta de Coordinación Política, la cual se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente a los anteriores, serán integrantes de la Junta de Coordinación Política: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura. En su ausencia el coordinador de cada grupo parlamentario podrá nombrar un senador que lo represente.

2. La junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la Cámara.

3. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el

acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que se comunicará formalmente a la mesa directiva.

4. Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta.

5. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25% del total de la Cámara. El orden anual para presidir la junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

6. El Presidente de la junta nombrará a un secretario técnico, quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara.

## SECCIÓN SEGUNDA

### De sus atribuciones

#### *Artículo 82*

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar al pleno, por conducto de la mesa directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;

c) Proponer al pleno, a través de la mesa directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente;

d) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno y realizar reuniones con la mesa directiva o con su Presidente, para dichos efectos;

e) Proponer al Presidente de la mesa directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y

f) Las demás que se deriven de esta ley y del reglamento.

#### *Artículo 83*

1. La Junta de Coordinación Política sesionará, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores o los funcionarios de la Cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al Presidente del Senado.

### SECCIÓN TERCERA

#### De las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política

#### *Artículo 84*

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones:

a) Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones;

b) Proponer a la junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo;

c) Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta;

d) Representar a la junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones; y

e) Las demás que deriven de esta ley y del reglamento.

### CAPÍTULO QUINTO

#### De las comisiones

#### *Artículo 85*

1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

- a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
- b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;
- c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

#### *Artículo 86*

Las comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

#### *Artículo 87*

1. Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico.

#### *Artículo 88*

1. Se podrán crear también comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

#### *Artículo 89*

1. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha comisión se podrá dividir en las Secciones o ramas que se estime conveniente.

#### *Artículo 90*

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

- I. Administración;
- II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- III. Asuntos Indígenas;
- IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;

- V. Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Comunicaciones y Transportes;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Social;
- X. Distrito Federal;
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- XII. Energía;
- XIII. Equidad y Género;
- XIV. Estudios Legislativos;
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;
- XVI. Gobernación;
- XVII. Hacienda y Crédito Público;
- XVIII. Jurisdiccional;
- XIX. Justicia;
- XX. Marina;
- XXI. Medalla Belisario Domínguez;
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- XXIII. Puntos Constitucionales;
- XXIV. Reforma Agraria;
- XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVI. Relaciones Exteriores;
- XXVII. Salud y Seguridad Social;
- XXVIII. Trabajo y Previsión Social; y
- XXIX. Turismo.

#### *Artículo 91*

Las comisiones contarán con un Presidente y dos secretarios.

#### *Artículo 92*

1. Durante su encargo, el Presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la Cámara, no actuarán en ninguna comisión ordinaria o especial.

#### *Artículo 93*

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de informa-

ción y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

#### *Artículo 94*

1. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.

#### *Artículo 95*

La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

#### *Artículo 96*

1. Las comisiones seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de los asuntos a su cargo.

#### *Artículo 97*

1. Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

### Artículo 98

1. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

2. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

3. La conferencia de comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

### Artículo 99

1. La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la mesa directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.

2. Durante los recesos del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto.

### Artículo 100

1. De acuerdo con el decreto que crea la medalla de honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República y su reglamento, la Cámara de Senadores celebrará sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponerla al ciudadano que haya sido seleccionado.

2. A la sesión solemne se invitará al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la mesa directiva determine.

### Artículo 101

1. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de ocho senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Res-

ponsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.

#### *Artículo 102*

1. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle.

#### *Artículo 103*

1. El reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.

### SECCIÓN SEGUNDA

#### De su integración

#### *Artículo 104*

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta 15 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

2. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

3. Al plantear la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el pleno.

4. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los víncu-

los bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

## SECCIÓN TERCERA

### De su organización

#### *Artículo 105*

1. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

2. Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la mesa directiva, al pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la junta.

3. Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de servicios parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un secretario técnico.

4. No habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los senadores realicen como integrantes de las comisiones.

## CAPÍTULO SEXTO

### De la organización técnica y administrativa

#### *Artículo 106*

1. La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- a) Una Secretaría General de servicios parlamentarios;
- b) Una Secretaría General de servicios administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara; y
- c) Las unidades administrativas que acuerde la mesa directiva, las que dependerán de ésta.

#### *Artículo 107*

1. Los titulares de las secretarías generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la mesa directiva al pleno y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la mesa directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el pleno.

#### *Artículo 108*

Independientemente de las atribuciones que esta ley y el Reglamento concedan al Secretario General de Servicios Parlamentarios, al Secretario General de Servicios Administrativos y al tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la mesa directiva de la Cámara.

#### SECCIÓN PRIMERA

#### De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios

#### *Artículo 109.*

1. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes:

- a) Asistir a la mesa directiva durante el desarrollo de las sesiones del pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la mesa directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del pleno;

d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;

e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;

f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la mesa directiva y las comisiones de la Cámara y garantizar su publicación en el *Diario de los Debates* o en los medios autorizados;

g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y

h) Las demás que se deriven de esta ley, del reglamento y de los acuerdos de la mesa directiva de la Cámara.

## SECCIÓN SEGUNDA

### De la Secretaría General de Servicios Administrativos

#### Artículo 110

1. La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;

b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y

c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

## SECCIÓN TERCERA

### De la Tesorería y la Contraloría

#### Artículo 111

1. La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

a) Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado;

b) Aplicar los acuerdos de la mesa directiva de la Cámara y del pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara;

c) Hacer los pagos de dietas y sueldos de los senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto;

d) Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara;

e) Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara;

f) Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara; y

g) Las demás que esta ley, el reglamento y los acuerdos de la mesa directiva le confieran.

2. El tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

#### *Artículo 112*

1. La Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el pleno.

#### *Artículo 113*

1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

2. La Contraloría presentará al pleno, por conducto de la mesa directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

Las resoluciones del contralor se darán a conocer previamente a la mesa directiva.

#### SECCIÓN CUARTA

#### Del Servicio Civil de Carrera

##### *Artículo 114*

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el Servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el pleno.

##### *Artículo 115*

1. Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

#### TÍTULO CUARTO

#### De la Comisión Permanente

##### *Artículo 116*

1. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### *Artículo 117*

1. La Comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, quienes serán designados mediante

voto secreto por las respectivas cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

#### *Artículo 118*

1. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos secretarios de su elección, a fin de integrar la mesa directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

#### *Artículo 119*

El Presidente y el vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados y para el periodo siguiente, entre los senadores.

#### *Artículo 120*

1. Llevada a cabo la elección de la mesa directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

#### *Artículo 121*

1. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

#### *Artículo 122*

1. Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

2. Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el *Diario de los Debates*; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

#### Artículo 123

1. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.

#### Artículo 124

La Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos durante los periodos de sesiones extraordinarias que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

#### Artículo 125

1. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión designará al Presidente provisional en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República durante el receso de las cámaras. En la misma sesión resolverá convocar al Congreso General a un periodo de sesiones extraordinarias, para el efecto de que se designe Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional.

#### Artículo 126

1. Si el Congreso de la Unión, se halla reunido en un periodo de sesiones extraordinarias y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.

#### Artículo 127

1. La Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

#### Artículo 128

1. Durante los recesos del Congreso, se presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y su aprobación, los presupuestos de dietas, suel-

dos y gastos de las respectivas cámaras, conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley.

#### *Artículo 129*

1. La Comisión Permanente, el último día de su ejercicio en cada periodo, deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se turnarán a las secretarías de las respectivas cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

### TÍTULO QUINTO

De la difusión e información de las actividades del Congreso

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### *Artículo 130*

1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta ley les encomiendan.

#### *Artículo 131*

1. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el canal de televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

2. El canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

#### *Artículo 132*

1. Para la conducción de las actividades que desarrolla el canal, se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

2. La comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas

de coordinación política. En su caso, los legisladores de la comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras.

3. La comisión informará al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias en cada Cámara, a través de las respectivas mesas directivas, sobre el desarrollo de las actividades del canal.

4. Los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas cámaras podrán solicitar al responsable del canal copia de las videograbaciones transmitidas a través del mismo.

5. La organización y funcionamiento del canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicameral.

#### Artículo 133\

1. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado *Diario de los Debates* en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el resumen, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

2. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

3. El titular de la unidad administrativa responsable del *Diario de los Debates* en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación.

#### Artículo 134

1. El Congreso de la Unión tendrá un sistema de bibliotecas que estará a cargo de las cámaras de Diputados y de Senadores.

2. Las cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográficos y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias cámaras, sus comisiones y de los legisladores. Esos acervos tendrán carácter público.

3. La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos

Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras.

#### Artículo 135

1. Las cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

#### TRANSITORIOS

*Primero.* Publíquese el presente decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.

*Segundo.* Salvo lo previsto en los demás artículos transitorios del presente decreto, sus preceptos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

*Tercero.* Respecto del Título Segundo de la ley materia del presente decreto, se estará a lo siguiente:

I) La mesa directiva de la Cámara de Diputados a que se refiere el presente decreto se elegirá en la última sesión del mes de septiembre del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LVII Legislatura. En su caso, se aplicará lo previsto en la parte final del párrafo séptimo del artículo 17 de esta ley. La Junta de Coordinación Política se constituirá a más tardar, en la segunda sesión de dicho periodo. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se instalará al día siguiente de que se constituya la Junta de Coordinación Política.

II) Los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados constituidos al inicio de la LVII Legislatura ejercerán los derechos y prerrogativas que se contienen en el presente decreto. Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos entrará en vigor para el ejercicio fiscal del año 2000.

III) La integración de las comisiones previstas en los artículos 39 y 40, así como del comité a que se refiere el párrafo segundo del artículo 46 de la ley materia del presente secreto, se hará a partir del 15 de marzo del año

2000. Para el caso de que se considere necesaria, por las tareas a su cargo, la permanencia de alguno o algunos de los comités o de las comisiones actualmente existentes, éstos continuarán funcionando hasta la fecha que determine la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En todo caso, la LVIII Legislatura integrará las comisiones y el comité de información, gestoría y quejas, en los términos y plazos que se establecen en esta ley.

IV] A partir del 15 de marzo del año 2000, los asuntos que hayan quedado pendientes de resolución en las comisiones de la Cámara de Diputados, serán distribuidos bajo los siguientes criterios:

a) Los asuntos a cargo de las comisiones ordinarias y especiales vigentes, así como de los comités se distribuirán de la siguiente forma:

Comisiones vigentes	Nuevas comisiones o comités	
Asuntos de la Frontera Sur	Gobernación, Población y Seguridad Pública	
Asuntos Fronterizos		
Gobernación y Puntos Constitucionales		
Población y Desarrollo		
Protección Civil		
Radio, Televisión y Cinematografía		
Seguridad Pública		
Gobernación y Puntos Constitucionales		Puntos Constitucionales y Sistema Federal
(Iniciativas de reforma constitucional)		
Fortalecimiento del Federalismo		
Fortalecimiento Municipal		
Derechos Humanos		Justicia y Derechos Humanos
Justicia		
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores Defensa Nacional Marina Hacienda y Crédito Público Presupuesto y Cuenta Pública	
Defensa Nacional		
Marina		
Hacienda y Crédito Público		
Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción		
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	Comisión de Desarrollo Social y Vivienda	
Asentamientos Humanos y Obras Públicas		
Desarrollo Social		
Vivienda	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	
Asuntos Hidráulicos		
Bosques y Selvas		

Comisiones vigentes	Nuevas comisiones o comités
Ecología y Medio Ambiente	
Pesca	
Energéticos	Energía
Artesanías	Comisión de Comercio y Fomento Industrial
Comercio	
Patrimonio y Fomento Industrial	
Agricultura	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Ganadería	
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes
Ciencia y Tecnología	Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología
Corrección de Estilo	
Cultura	
Deporte	
Educación	
Pensionados y Jubilados	Comisión de Salud y Seguridad Social
Salud	
Seguridad Social	
Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
Reforma Agraria	Reforma Agraria
Turismo	Turismo
Estudios Legislativos	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	
Distrito Federal	Distrito Federal
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
Equidad y Género	Equidad y Género
Atención y Apoyo a Discapacitados	Atención a Grupos Vulnerables
Asuntos de la Juventud	
Participación Ciudadana	
Fomento Cooperativo	Fomento Cooperativo y Economía Social
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios	
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Información, Gestoría y Quejas	Comité de Información Gestoría y Quejas

Comisiones vigentes	Órgano o área que asume sus tareas
Administración	Junta de Coordinación Política
Asuntos Editoriales	Coordinación de Comunicación Social
Asuntos Internacionales	Comisión de Relaciones Exteriores
Biblioteca e Informática	Servicios de Bibliotecas
Comunicación Social	Coordinación de Comunicación Social
Instituto de Investigaciones Legislativas	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

b) Las iniciativas de reforma constitucional que se encuentren en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, serán turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, así como a las otras comisiones ordinarias que corresponda. Los demás asuntos a cargo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se turnarán a la nueva Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública.

c) En caso de que se presenten controversias sobre la distribución de las competencias de las comisiones establecidas en el inciso a, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos resolverá lo conducente.

V) Se respetarán los derechos contractuales de los actuales secretarios técnicos y demás personal de las comisiones. Serán adscritos por acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de conformidad con la reestructuración de comisiones a que se refiere el inciso anterior.

VI) En tanto se expide y aplica el estatuto a que refiere el artículo 56 de la ley materia de este decreto, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos propondrá al pleno la designación tanto de los secretarios de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, así como del coordinador de Comunicación Social. Las designaciones se harán dentro de los 30 días siguientes a la elección de la mesa directiva. En todo caso, la elección de los secretarios mencionados se hará por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno.

Todos los funcionarios de la Cámara que conforme a la ley materia del presente decreto, designe el pleno durante la LVII Legislatura, permanecerán en su encargo hasta el 31 de agosto del año 2000 y podrán ser reelectos por la nueva legislatura. La expedición del estatuto se realizará a más tardar dentro del primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura.

Los secretarios de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros deberán reunir los requisitos establecidos por la ley materia del presente decreto para el Secretario General. El primero de ellos, además, deberá contar con título de licenciado en derecho y acreditar experiencia en las tareas parlamentarias o conocimiento de derecho parlamentario por ejercicio profesional o docencia en ramas afines. El segundo

deberá tener título profesional en alguna rama del conocimiento que resulte afín a las funciones de carácter administrativo y contar con experiencia en el servicio público.

VII) Las referencias que otros ordenamientos hagan de la Oficialía Mayor y de la Tesorería de la Cámara de Diputados, así como de sus respectivos titulares, se entenderán aplicables en lo conducente a la Secretaría General y a quien la encabece.

VIII) En tanto se expide el estatuto relativo a los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, la designación de los directores, jefes de oficina y demás personal se hará conforme a los lineamientos que acuerde la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tomando en cuenta de manera preferencial al personal que actualmente presta sus servicios en la Cámara de Diputados, siempre y cuando reúna los requisitos para el cargo. En igualdad de condiciones, se preferirá siempre al de mayor antigüedad.

El personal que actualmente colabora con la Cámara y que sea designado para ocupar cualquiera de los cargos de los servicios de carrera, tendrá derecho a que le sean reconocidos, para efectos de su retiro y el pago de todas las prestaciones que correspondan en los términos establecidos en el estatuto, la antigüedad efectiva computada desde la fecha de su primer ingreso a cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

IX) Los derechos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, otorga a los trabajadores de la Cámara de Diputados, no se verán afectados por el establecimiento de la nueva estructura de organización administrativa de la Cámara.

*Artículo cuarto.* Respecto del Título Tercero de la ley materia de este decreto, se estará a lo siguiente:

I) Las comisiones existentes en la Cámara de Senadores hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto, se mantendrán en sus términos hasta la conclusión del periodo constitucional de la LVII Legislatura.

II) La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, deberá quedar integrada en el mes de octubre del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LVII Legislatura.

III) La mesa directiva de la Cámara de Senadores electa para el mes de septiembre del primer periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejer-

cicio de la LVII Legislatura, cumplirá el periodo de un mes para el que fue electa y actuará conforme a las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto.

IV) En la última sesión del mes de septiembre de 1999, se elegirá una mesa directiva en los términos de la ley que se abroga para fungir durante el mes de octubre.

V) En la última sesión del mes de octubre de 1999, la Cámara de Senadores procederá a elegir la mesa directiva a que se refiere el Título Tercero de la ley materia del presente decreto.

VI) Los artículos 112 y 113 de la ley materia del presente decreto, entrarán en vigor el 1o. de enero del año 2000. El artículo 114 de esta Ley Orgánica lo hará a partir del 1o. de septiembre del mismo año.

VII) El Senado podrá designar de entre los funcionarios que ya presten sus servicios, a los que deban ocupar los puestos de nueva creación, hasta el final de la LVII Legislatura. Las designaciones definitivas de funcionarios se harán a partir del inicio de las tareas de la LVIII Legislatura.

VIII) Los requisitos que deberán cumplir los titulares de las secretarías generales y la Tesorería serán establecidos por la mesa directiva.

*Artículo quinto.* En tanto el Congreso expide las disposiciones correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley materia del presente decreto, las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor.

*Artículo sexto.* Los grupos parlamentarios continuarán funcionando como están conformados en la actualidad y las normas que los rigen, entrarán en vigor el 1o. de septiembre del año 2000.

*Artículo séptimo.* Se abroga la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979 y sus reformas y adiciones, publicadas en el mismo medio, de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., a 31 de agosto de 1999. Por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Diputados: Fidel Herrera Beltrán, Presidente; Sergio César Alejandro Jáuregui Robles, Francisco Epigmenio Luna Kan, Jorge Canedo Vargas, secretarios; Alberto Cifuentes Negrete,

Santiago Creel Miranda, Juan Miguel Alcántara Soria, Sandra Lucía Segura Rangel, Bernardo Bátiz Vázquez, Pablo Gómez Álvarez, Demetrio Javier Sodi de la Tijera, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, José Luis Benjamín Lamadrid Sauza, Francisco Javier Loyo Ramos, Gil Rafael Ocegüera Ramos, Miguel Quirós Pérez, Mauricio Alejandro Rossell Abitia, Miguel Sadot Sánchez Carreño, Luis Patiño Pozas y Jorge Emilio González Martínez.

#### ANEXO

1. Artículo transitorio del decreto de fecha 9 de diciembre de 1999, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre del mismo año, por el que se reforma el artículo cuarto transitorio fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

#### TRANSITORIO

Único. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

2. Artículo transitorio del decreto de fecha 5 de octubre de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de octubre del mismo año, por el que se reforma y adiciona el numeral 2 del artículo 39 y se reforma el numeral 1 del artículo 43, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

#### TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

#### TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

3. Artículo transitorio del decreto de fecha 29 de noviembre de 2001, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre del mismo año, por el que se reforma el numeral 4 del artículo 40, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

# **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**

**Última reforma 19 septiembre de 2001**

Ley publicada en el Suplemento No. 3 al Periódico Oficial *El Estado de Colima* sábado 30 de enero de 1999.

## **LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO**

EL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 32 Y 39 DE LA CONSTITUCION POLITICA, EN NOMBRE DEL PUEBLO Y

### **CONSIDERANDO:**

Primero. Que con fechas 15 de noviembre, 17 y 18 de diciembre de 1997, y con fundamento en lo previsto por los artículos 37, fracción I, de la Constitución Política estatal; 62, fracción I, y 63, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 65 del Reglamento de dicha Ley, las fracciones parlamentarias de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Acción Nacional, respectivamente, representados en este H. Congreso del Estado, en el marco de transición política y acordes con las transformaciones democráticas que se están viviendo, presentaron iniciativas que contienen Proyectos de Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Segundo. Que la Ley Orgánica del Poder Legislativo, fue expedida el 14 de septiembre de 1994. A su vez, el Reglamento de la citada Ley fue aprobado el 30 de mayo de 1988. Durante la vigencia de dichos ordenamientos, el Poder Legislativo y el propio Estado de Colima, han experimentado

transformaciones importantes en los aspectos social y político, que han generado avances y modificaciones en procedimientos, aspectos e instituciones legislativos.

Esos cambios no han sido incorporados a la regulación específica de esos dos cuerpos jurídicos, por lo que acusan ya anacronismo; de tal forma que ante esta nueva realidad política representada en el Poder Legislativo, es necesario adecuar los instrumentos legales que rigen la vida interna de este H. Congreso del Estado, con el objeto de fortalecer una normatividad jurídica que permita el eficaz cumplimiento de las funciones de esta Legislatura colimense.

Tercero. Que en el marco de esta nueva realidad política representada en el Poder Legislativo de nuestro Estado y dado que la correlación de fuerzas de los actores políticos a variado, es tarea principal, como órgano legislativo, el de crear una Ley que resuelva claramente los escenarios inéditos producto de la pluralidad, para cubrir conflictos políticos y que haga la actividad legislativa más dinámica, en la que se reestructuren los órganos de gobierno, suprimiéndose la figura de la Coordinación General del Congreso, para dar un gran avance al proceso de consolidación democrática, creando la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios, que se caracterice por la pluralidad de sus integrantes, dotada de las atribuciones necesarias para propiciar mayor eficacia y eficiencia en el trabajo legislativo.

Cuarto. Que esta nueva normatividad fortalece el sistema y funcionalidad del procedimiento legislativo en todos sus órdenes y la pluralidad del debate político, pero sobre todo, el acuerdo basado en la tolerancia y el respeto a las ideas de los integrantes de este H. Congreso del Estado; ya que como representantes populares, tenemos la obligación histórica de crear leyes esencialmente democráticas y que, mejor forma, que este Poder del Estado modernice su propia ley, dentro del marco de la pluralidad, del consenso, de la toma de decisiones colegiadas y dentro del ejercicio de sus funciones que establece la Constitución del Estado.

Quinto. Que esta naciente normatividad, surge del producto del consenso entre los diferentes grupos parlamentarios, así como del estudio y análisis de las tres iniciativas presentadas y del trabajo legislativo desarrollado en el seno de la Comisión, dando como resultado el documento que ahora se presenta a esta Soberanía, el cual se inscribe en las siguientes líneas:

a) Incorpora las modificaciones normativas que han experimentado la propia Constitución local y otros ordenamientos, como por ejemplo el Código Electoral, de las que se derivan nuevos papeles y funciones para el Congreso;

b) Da expresión cabal a la nueva pluralidad democrática expresada en las urnas, se institucionalizan dos figuras inéditas en nuestra tradición parlamentaria colimense; la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios y la de los Grupos Parlamentarios. Aquella contemplada íntegramente en la pluralidad legislativa y, éstos como cuerpos de actuación conjunta de los representantes populares en su accionar en el Congreso;

c) Se establece los derechos y deberes de los Diputados y la suspensión y pérdida de carácter de los mismos. Actualiza el Capítulo relativo a la instalación de la nueva Legislatura, previendo escenarios inéditos, y suprime anacronismos en el Capítulo relativo al Colegio Electoral, función del Congreso que abrogó la reforma constitucional de septiembre de 1996;

d) Establece también la composición de las comisiones legislativas, que serán de manera plural, ajustándose algunas e incorporándose otras que son necesarias para atender asuntos cuya importancia exige una consideración específica.

e) Dentro de esta Ley se incorpora también el procedimiento y prácticas legislativas y se moderniza la integración y facultades de la Diputación Permanente, incluyéndose además, un Capítulo relativo a las funciones del Congreso relativas a la expedición del bando solemne para declarar Gobernador electo, así como al nombramiento de Gobernador interino o sustituto.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

Sexto. Que esta nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, contiene cinco títulos, dieciocho capítulos, 109 artículos y cinco transitorios.

Es importante mencionar que, en atención a la técnica jurídica y al principio de supremacía constitucional, el artículo relativo a la duración de los periodos ordinarios de sesiones y recesos, respeta el actual esquema contenido en el dispositivo 29 de la Constitución estatal, no obstante el acuerdo suscrito por los grupos parlamentarios de fecha 30 de septiembre del año en curso.

Séptimo. Cabe destacar, que todo lo anterior se hizo dadas las necesidades primordiales de tener una mejor organización de funciones, de cla-

rificar las figuras contempladas en el Poder Legislativo y crear otras que deben observarse en el proceso legislativo, con el objeto de obtener una mejor vinculación jurídica y política y en base a los requerimientos de la ciudadanía colimense.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se expide el siguiente

DECRETO NO. 127

*Artículo único.* Se aprueba la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en los siguientes términos:

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO  
DEL ESTADO DE COLIMA.

TÍTULO PRIMERO

Del poder legislativo.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

*Artículo 1o.* La presente Ley es de orden público y establece las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado, cuyo titular es la Asamblea denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima.

Corresponden al Poder Legislativo del Estado, las facultades y obligaciones que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, esta Ley y otros ordenamientos legales.

El Poder Legislativo contará, además, con los órganos de administración, fiscalización e investigación que determinen esta Ley y su Reglamento.

*Artículo 2o.* Para los efectos de la presente Ley, cuando en ella se exprese Constitución: se entenderá por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; por Ley: la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima; por Reglamento: el Reglamento de la presente Ley; por Congreso: el Congreso del Estado de Colima y por Comisión de Gobierno: a la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios.

*Artículo 3o.* El Congreso se integra por el número de Diputados que disponen la Constitución y el Código Electoral del Estado de Colima.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 4o.* El ejercicio de las funciones de los Diputados durante un periodo constitucional de tres años conforma una Legislatura, la que se denominará según el número ordinal que le corresponda y el lugar donde se reúnan los Diputados a sesionar, se le llamará Recinto Parlamentario. El periodo es la serie continuada de sesiones, pudiendo ser ordinario o extraordinario.

El Congreso funcionará en reuniones que se denominarán sesiones.

*Artículo 5o.* El Poder Legislativo tendrá su residencia en la capital del Estado, sin perjuicio de que pueda sesionar en cualquier lugar del mismo, que para el efecto acuerde la Asamblea.

*(Reformado primer párrafo P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 6o.* El Congreso tendrá dos periodos ordinarios de sesiones cada año y las sesiones o periodos extraordinarios necesarios convocados por la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en estos últimos sólo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria.

El primer periodo ordinario de sesiones inicia el 1o. de octubre y termina el 15 de enero del año siguiente. El segundo dará principio el 15 de marzo y termina el 15 de junio del mismo año. Al abrir y cerrar sus periodos ordinarios de sesiones lo hará por Decreto.

Se consideran días hábiles para el trabajo legislativo y parlamentario, todos los comprendidos dentro de cada uno de los periodos.

*(Reformado primer párrafo P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 7o.* El Recinto Parlamentario es inviolable. Queda prohibido a toda fuerza pública, tener acceso al mismo, salvo con autorización o a solicitud expresa del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, bajo cuyo mando quedará, en todo caso.

En el Recinto Parlamentario se prohíbe a toda persona introducir armas, fumar e ingerir bebidas alcohólicas.

*Artículo 8o.* El Congreso o una comisión legislativa podrá citar a cualquier funcionario o servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, en los siguientes casos:

I. Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reformas de un ordenamiento relacionado con el área de su competencia;

II. Para ampliar el contenido del informe anual rendido por el Gobernador del Estado; y

III. Cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia.

(E. de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

*Artículo 9o.* Toda propuesta para citar a los servidores públicos mencionados en el artículo anterior, deberá ser aprobada por el Congreso o la Comisión respectiva, lo que será comunicado al Gobernador del Estado o a los Titulares de las Entidades respectivas, para su cumplimiento en la fecha que acuerden el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o determine el Congreso del Estado.

*Artículo 10.* Ninguna autoridad podrá dictar mandamiento alguno que afecte los bienes del Poder Legislativo, ni ejecutar resoluciones judiciales o administrativas sobre las personas o bienes de los Diputados dentro de sus instalaciones.

Serán nulos de pleno derecho los actos realizados en contravención a este artículo, independientemente de la responsabilidad en que incurran quienes los hayan ordenado o ejecutado.

*Artículo 11.* Esta Ley, sus reformas y adiciones, así como su Reglamento, no necesitan promulgación del Gobernador del Estado, ni podrán ser objeto de veto, únicamente le serán turnadas para los efectos de su publicación. Es competencia exclusiva de los Diputados, la presentación de iniciativas de reforma, adición, abrogación o derogación de la presente Ley.

*Artículo 12.* El Congreso tendrá plena autonomía para la elaboración y ejercicio de su presupuesto y para organizarse administrativamente, con

apego a las disposiciones de la Constitución, esta Ley, su Reglamento, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado y demás disposiciones que de ellas emanen.

*Artículo 13.* La integración, el funcionamiento del Congreso y las atribuciones de sus miembros, se sujetarán a lo establecido en la Constitución, en el presente ordenamiento, en las demás disposiciones legales aplicables y en las de carácter interno que se expidan en los términos de esta Ley.

## CAPÍTULO II

### DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS DIPUTADOS

*Artículo 14.* Los Diputados entrarán en el ejercicio de su encargo inmediatamente después de rendir la protesta de ley.

*Artículo 15.* A los Diputados no podrá exigírseles responsabilidad legal alguna por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, tampoco podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas y gozarán del fuero que consagra la Constitución General de la República y la Particular del Estado.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 16.* El Presidente de la Directiva, o en su caso, el de la Comisión Permanente, velará por el respeto al fuero constitucional de los Diputados. En demandas del orden civil, mercantil y laboral no gozan de fuero alguno. Todo acto de autoridad que vulnere el fuero de los Diputados, se castigará conforme lo previsto por las leyes respectivas.

*Artículo 17.* Los Diputados serán responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero no podrán ser detenidos, ni ejercitarse acción penal en su contra, hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación de su encargo.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 18.** Ningún Diputado podrá excusarse de realizar las tareas propias de su encargo, salvo causa grave que calificará el Congreso o la Comisión Permanente, en su caso.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 19.** Compete al Congreso o, en su caso, a la Comisión Permanente, conocer de las excusas, incapacidades o licencias que presenten los Diputados electos o en funciones, para el desempeño de su encargo. El Presidente de la Directiva o, en su caso, de la Comisión Permanente turnará el escrito de solicitud a la comisión respectiva para su estudio y dictamen. El Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, emitirá acuerdo declarando la procedencia de aquella, llamando al suplente respectivo.

**Artículo 20.** Los Diputados percibirán una remuneración denominada dieta, que será igual para cada uno de ellos, y se fijará en el presupuesto de egresos del Poder Legislativo, y sólo podrá ser objeto de descuento previa autorización expresa del diputado o por pensión alimenticia.

**Artículo 21.** Los Diputados que no asistan a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Directiva, no gozarán de la dieta correspondiente a ese día.

Cuando se deje de asistir a tres sesiones consecutivas sin previo permiso de la Directiva, se llamará al suplente respectivo, quien ejercerá las funciones durante el resto del periodo ordinario.

**Artículo 22.** Los derechos de los Diputados son:

- I. Presentar iniciativas de ley, decreto o acuerdo;
- II. Elegir y ser electos para integrar los diversos órganos del Congreso;
- III. Formar parte de un grupo parlamentario;
- IV. Participar con voz y voto en las sesiones del Congreso;
- V. Ser integrante de comisiones del Congreso;
- VI. Participar en los trabajos, deliberaciones y debates de las comisiones;

*(Reformada, P.O. 27 de mayo del 2000)*

VII. Abstenerse de votar en las sesiones del Congreso o de las comisiones de que se forme parte, pudiendo razonar su abstención, previamente a la votación;

VIII. Contar con el documento e insignia que los acredite como Diputados;

IX. Recibir los apoyos financieros o materiales y los servicios de recursos humanos que requieran para desempeñar con eficacia su encargo;

X. Realizar gestiones ante las diversas instancias de autoridad de los asuntos que les planteen sus representados; y

*(Reformada P.O. 30 de septiembre del 2000)*

XI. Las demás que le confieran la Constitución, esta Ley, el Reglamento o se deriven de acuerdos que emitan el Congreso o la comisión Permanente.

*Artículo 23.* Son obligaciones de los Diputados:

I. Rendir protesta al tomar posesión de su encargo;

*(Reformada P.O. 30 de septiembre del 2000)*

II. Acatar las disposiciones del Congreso, de su Directiva y de la Comisión Permanente de conformidad con la presente Ley;

III. Asistir puntualmente a las sesiones, tanto del Congreso, como de las comisiones de las que formen parte;

IV. Permanecer en el salón de sesiones durante el desarrollo de las mismas;

V. Conducirse con respeto en sus intervenciones, durante las sesiones y trabajos legislativos en los que participen;

*(E De e., P.O. 27 de marzo de 1999)*

VI. Observar las normas de cortesía y el respeto parlamentario, para los demás miembros del Congreso y para con los servidores públicos e invitados al Recinto Parlamentario;

VII. Responder por sus actos u omisiones, en los términos previstos en la Constitución y las leyes respectivas;

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

VIII. Observar en el ejercicio de sus funciones, tanto en el Recinto Parlamentario como fuera de él una conducta y comportamiento en congruencia con su dignidad de representantes del pueblo;

IX. Abstenerse de hacer uso de la palabra durante las sesiones, si el Presidente no se la ha concedido;

X. Permanecer de pie al dirigirse a la Asamblea durante sus intervenciones en las sesiones;

XI. Avisar a la Directiva, o al Presidente de la comisión respectiva, en su caso, cuando por causa justificada no puedan asistir a las sesiones o reuniones de trabajo, o continuar en las mismas;

XII. Observar y cumplir las normas de esta Ley y su Reglamento;  
(Reformada p.o. 30 de septiembre del 2000)

XIII. Desempeñar las comisiones especiales que les encomiende el Congreso, el Presidente o, en su caso la Comisión Permanente;

XIV. Representar al Congreso en los actos, ceremonias o reuniones a las que sean designados;

XV. Guardar reserva de todo lo que se trate o resuelva en las sesiones secretas;

XVI. Presentar, por conducto de la comisión respectiva, la declaración patrimonial en los términos de ley;

XVII. Elaborar en tiempo y forma los dictámenes que le correspondan a la comisión a que pertenezca; y

(Reformada P.O. 30 de septiembre del 2000)

XVIII. Las demás que les señalen la Constitución, esta Ley, su Reglamento o se deriven de acuerdo que emita la Asamblea o la Comisión Permanente.

### CAPÍTULO III

#### DE LA SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DEL

#### CARÁCTER DE DIPUTADO

*Artículo 24.* Los Diputados podrán ser suspendidos, destituidos o inhabilitados de su encargo en los términos del Título XI de la Constitución y demás ordenamientos aplicables.

*Artículo 25.* Los Diputados quedarán suspendidos de los derechos y obligaciones a que se refiere esta Ley en los siguientes casos:

- I. Por licencia concedida en los términos fijados por esta Ley; y
- II. Por resolución de la Asamblea de que ha lugar a proceder penalmente en su contra.

*Artículo 26.* El carácter de Diputado se perderá en los siguientes casos:

- I. Por resolución que así lo determine, como resultado de juicio político instaurado en su contra;
- II. Por sentencia judicial firme que declare el estado de interdicción;
- III. Por disponer de bienes o valores o hacer mal uso de documentos exclusivos del Poder Legislativo al margen de las atribuciones que esta Ley y su Reglamento establecen; y
- IV. Por renuncia aprobada por la Asamblea.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.

#### CAPÍTULO I

#### DE LA INSTALACIÓN DE LA LEGISLATURA

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 27.* En el año de la elección de la Legislatura, la Comisión Permanente se constituirá en Comisión Instaladora de la siguiente Legislatura, lo que deberá comunicar por escrito en el mes de agosto al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral del Estado. Con ese carácter instalará la junta previa de la nueva Legislatura.

*Artículo 28.* La Comisión Instaladora tendrá a su cargo:

- I. Recibir de la Oficialía Mayor:
  - a) Las constancias que los Consejos Municipales Electorales o el Consejo General Electoral hayan entregado a cada Diputado electo, conforme lo establece el Código Electoral del Estado; y
  - b) La notificación de las resoluciones firmes del Tribunal Electoral del Estado recaídas a los recursos de que haya conocido, de acuerdo con lo establecido en el Código Electoral.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

- II. Entregará entre el 15 y 20 de septiembre, credenciales de identificación y acceso a los Diputados electos que integrarán la nueva Legislatura;

- III. Citará de manera fehaciente, a los Diputados electos, a una junta previa que tendrá verificativo a las 11:00 horas del 25 de septiembre del año de la elección;

*Artículo 26.* El carácter de Diputado se perderá en los siguientes casos:

- I. Por resolución que así lo determine, como resultado de juicio político instaurado en su contra;
- II. Por sentencia judicial firme que declare el estado de interdicción;
- III. Por disponer de bienes o valores o hacer mal uso de documentos exclusivos del Poder Legislativo al margen de las atribuciones que esta Ley y su Reglamento establecen; y
- IV. Por renuncia aprobada por la Asamblea.

## TÍTULO SEGUNDO

### DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO.

#### CAPÍTULO I

#### DE LA INSTALACIÓN DE LA LEGISLATURA

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 27.* En el año de la elección de la Legislatura, la Comisión Permanente se constituirá en Comisión Instaladora de la siguiente Legislatura, lo que deberá comunicar por escrito en el mes de agosto al Instituto Electoral y al Tribunal Electoral del Estado. Con ese carácter instalará la junta previa de la nueva Legislatura.

*Artículo 28.* La Comisión Instaladora tendrá a su cargo:

- I. Recibir de la Oficialía Mayor:
  - a) Las constancias que los Consejos Municipales Electorales o el Consejo General Electoral hayan entregado a cada Diputado electo, conforme lo establece el Código Electoral del Estado; y
  - b) La notificación de las resoluciones firmes del Tribunal Electoral del Estado recaídas a los recursos de que haya conocido, de acuerdo con lo establecido en el Código Electoral.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

- II. Entregará entre el 15 y 20 de septiembre, credenciales de identificación y acceso a los Diputados electos que integrarán la nueva Legislatura;

- III. Citará de manera fehaciente, a los Diputados electos, a una junta previa que tendrá verificativo a las 11:00 horas del 25 de septiembre del año de la elección;

IV. Entregará en su oportunidad y por inventario, a la Directiva Provisional de la Legislatura entrante, la totalidad de los documentos electorales a que se refiere la fracción I de este artículo, así como el inventario de los bienes muebles, situación financiera, instalaciones del Poder Legislativo y la documentación propia de las actividades legislativas pendientes.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

**Artículo 29.** En la fecha y hora en que fueren convocados los Diputados electos, conforme lo previsto en la fracción III del artículo anterior, presentes en el Recinto Parlamentario, la Comisión Instaladora y los Diputados electos, se procederá en la forma siguiente:

a) La Comisión Instaladora, por conducto de uno de sus Secretarios, dará cuenta del ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo anterior;

b) Se pasará lista de presentes de los Diputados electos. La junta previa se realizará con los Diputados electos que asistan;

c) Acto continuo, los Diputados electos elegirán por mayoría simple una Directiva Provisional que se integrará por un Presidente y dos Secretarios.

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

En caso de que no se logre la mayoría simple para elegir la Directiva Provisional, después de tres rondas de votación, fungirá como Presidente el Diputado asignado por los Diputados Electos pertenecientes al mismo partido que haya obtenido, por sí solo, el mayor número de curules y como Secretarios, los designados por los Diputados electos pertenecientes a los partidos que hayan obtenido el segundo y tercer lugar en el número de curules. Si los Diputados pertenecientes a estos partidos, no hicieren uso de su derecho de designar a los Secretarios, el Presidente de la Directiva Provisional los conminará a hacerlo y de rehusarse, los nombrará de entre los presentes; esto último también lo hará en el caso de que los Diputados de los demás partidos no asistan a la junta previa.

En caso de que varios partidos hayan obtenido igual número de curules, y aún persistiera el empate, escogerá primero el que haya obtenido mayor número de votos en la elección de Diputados.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

d) Realizada la elección de la Directiva Provisional o conformada en los términos del inciso anterior, el Presidente de la Comisión Permanente los in-

vitará a que tomen su lugar en el presidium y antes de retirarse, hará la entrega por inventario de la totalidad de los documentos y constancias electorales que obren en su poder y declarará concluidas las funciones de la Comisión Instaladora;

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

e). A continuación, el Presidente de la Directiva Provisional nombrará dos comisiones de cortesía, integradas por tres Diputados cada una, para recibir e introducir al Recinto Parlamentario, al Gobernador del Estado y al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en la sesión solemne de instalación de la nueva Legislatura;

f). El Presidente de la Directiva Provisional citará a sesión solemne de instalación de la nueva Legislatura, conforme lo establecido en el artículo siguiente;

g). Finalmente, el Presidente de la Directiva Provisional entregará la documentación a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, al Presidente de la Directiva del primer periodo ordinario de sesiones, en la sesión de instalación de la Legislatura, quien en su momento los turnará a la Comisión de Gobierno.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

**Artículo 30.** De conformidad con lo previsto por el párrafo primero del artículo 28 de la Constitución, el día 1º de octubre del año de la elección, a las 11:00 horas, se reunirán en sesión solemne y en el Recinto Parlamentario del Congreso, los Diputados electos. Este acto será presidido por la Directiva Provisional.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

**Artículo 31.** Enseguida el Presidente de la Directiva Provisional pedirá a los secretarios pasen lista de presentes, si éstos certifican la existencia del quórum, el Presidente lo declarará así e instará a los Diputados a que escojan entre sí en escrutinio secreto y por mayoría simple, a los integrantes de la Directiva que habrán de fungir durante el primer periodo ordinario de sesiones. En caso que no se lograre la mayoría simple para elegir la Directiva, después de tres rondas de votación, fungirán como Presidente, Vicepresidente, Secretarios y suplente los Diputados de mayoría relativa que hayan obtenido del primero al quinto lugares,

respectivamente, en cuanto al porcentaje de votos, en la elección correspondiente.

Si existe el número suficiente de Diputados para completar el quórum, pero no la totalidad de los integrantes del Congreso, la Directiva Provisional declarará la ausencia de los Diputados propietarios faltantes y se procederá a llamarlos por escrito para que se presenten dentro de los 5 días siguientes, indicando día y hora, apercibiéndolos que de no presentarse se entenderá que no aceptan el cargo y se llamará a los suplentes.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

**Artículo 32.** En caso de no haber quórum, los Diputados presentes levantarán de inmediato una acta circunstanciada. Acto seguido procederán por escrito a compeler a los Diputados faltantes para que asistan a tomar posesión de sus cargos el 6 de octubre siguiente, a las 11:00 horas, apercibiéndolos que de no presentarse se entenderá que no aceptan su encargo y se llamará a los suplentes. Si en el día y la hora indicados en el párrafo anterior asiste el número suficiente de Diputados propietarios para completar el quórum, se procederá en los términos del artículo anterior. En caso contrario, los Diputados que asistan levantarán nuevamente un acta circunstanciada en la que asentarán la declaratoria de que los Diputados propietarios faltantes, en los términos del artículo 28 constitucional, no aceptaron su encargo. Acto seguido procederán por escrito a llamar a los Diputados suplentes para que se presenten el 11 de octubre, a las 11:00 horas, apercibiéndolos que de no presentarse se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones. Si en el día y la hora indicados en el párrafo anterior asiste el número suficiente de Diputados suplentes para completar el quórum, se procederá en los términos del artículo anterior. En caso contrario, los presentes declararán vacantes las diputaciones respectivas. Acto seguido, se elegirá por mayoría simple la Directiva del Congreso. A continuación el Presidente de la Directiva rendirá protesta en los términos del artículo 33 de esta Ley y posteriormente procederá a tomarla al resto de los Diputados presentes. Con el número de Diputados que hayan tomado protesta, la Legislatura integrada en estos términos, se considerará instalada para todos los efectos legales. La Directiva expedirá de inmediato el decreto que convoque a las elecciones de las diputaciones vacantes. La Directiva electa en los términos de este artículo fungirá como

tal hasta que el Congreso quede completamente integrado. Las diputaciones plurinominales vacantes se cubrirán siguiendo el orden de prelación de las listas registradas por los partidos, de conformidad con la Ley Electoral; de no aceptar el cargo propietarios ni suplentes, después de seguir con el procedimiento de ser llamado, quedarán estas diputaciones vacantes definitivamente. El Oficial Mayor en funciones será el responsable de notificar a los Diputados propietarios y suplentes faltantes los escritos a que se refiere el presente artículo. Será aplicable, en lo conducente, el Código de Procedimientos Civiles.

(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

**Artículo 33.** Conformada la Directiva en términos del primer párrafo del artículo 31 de esta Ley, el Presidente de la Directiva Provisional hará la declaratoria de quienes la integran, invitándolos a que pasen a tomar sus respectivos lugares, haciéndole entrega a su Presidente de la documentación a que se refiere el inciso g) del artículo 29 de esta Ley.

A continuación, puestos de pie los diputados integrantes del Congreso y los demás asistentes, el Presidente dirá:

*"Protesto cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro, la particular del estado, las leyes que de ellas emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión y del estado, y si no lo hiciere así, que la nación y el pueblo de Colima me lo demanden".*

Acto seguido el Presidente del Congreso tomará a los demás miembros integrantes de la Legislatura la misma protesta.

(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

**Artículo 34.** El Presidente del Congreso puesto de pie, al igual que los demás Diputados y el público asistente, pronunciará las siguientes palabras: "SE DECLARA LEGÍTIMA Y SOLEMNEMENTE INSTALADA LA (su número) LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA".

**Artículo 35.** A la sesión de instalación de la Legislatura asistirán como invitados de honor el Gobernador del Estado y el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

*(Reformado, P.O. 27 de mayo del 2000)*

*Artículo 36.* En el mismo acto, el Presidente citará a sesión del Congreso para ese día, a partir de las 17:00 horas, a efecto de recibir el informe a que se refiere el artículo 31 de la Constitución.

## CAPÍTULO II

### DE LA DIRECTIVA

*Artículo 37.* El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y un suplente, electos por mayoría simple mediante votación secreta.

La elección de los integrantes de la Directiva se comunicará a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos, a la Secretaría de Gobernación, a las Cámaras del Congreso de la Unión y a los Congresos de los Estados.

La Directiva tendrá a su cargo la conducción de las sesiones.

*Artículo 38.* Corresponde a la Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, presidir las sesiones, calificar las faltas de los Diputados, preservar la libertad de las deliberaciones, aplicando con imparcialidad las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y los acuerdos que apruebe el Congreso.

*Artículo 39.* En la última sesión de cada mes, el Congreso elegirá para el siguiente, nuevo Presidente y Vicepresidente, quienes asumirán sus cargos en la sesión inmediata a aquella en que hubiesen sido electos.

*(Reformado, P.O. 27 de mayo del 2000)*

El Presidente y Vicepresidente durarán en sus cargos, un mes pudiendo ser reelectos para ese cargo, en el mismo Periodo Ordinario de Sesiones.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

El Vicepresidente suplirá las ausencias del Presidente a la sesión o cuando, éste debiere abandonar el Recinto; si en esta última hipótesis no se encontrare presente el Vicepresidente, la Asamblea, exigiendo quórum verificado por un Secretario, nombrará un Presidente para dicha sesión.

(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

**Artículo 40.** Los Secretarios y suplente designados ejercerán sus funciones por todo el periodo para el que hubiesen sido nombrados, sin que puedan ser reelectos para el periodo inmediato de sesiones, ni ser electos Presidentes durante el tiempo de su ejercicio. El suplente cubrirá la falta temporal de un Secretario a una sesión o cuando alguno debiere abandonar el Recinto por causa justificada; si en esta última hipótesis no se encontrare presente el suplente, el Congreso nombrará un Secretario para dicha sesión.

(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)

**Artículo 41.** Si no se logra la mayoría simple para elegir Presidente, Vicepresidente o a la Directiva completa, fungirán como tales los Diputados que sigan en el orden señalado en el artículo 31 de esta Ley, respectivamente, en cuanto al porcentaje de votos, en la elección correspondiente. A partir del décimo sexto lugar, se continuará con el orden de prelación que los Diputados Plurinominales hayan tenido en las listas registradas, tomando uno de cada partido, comenzando por el que haya obtenido el mayor número de votos. Cuando se haya completado la totalidad de Diputados, iniciarán nuevamente el orden previsto en el artículo 31 de este ordenamiento.

### CAPÍTULO III

#### DEL PRESIDENTE.

**Artículo 42.** Son atribuciones del Presidente de la Directiva:

- I. Preservar la inviolabilidad del recinto parlamentario y velar por el respeto al fuero de los Diputados;
- II. Representar legalmente al Congreso;
- III. Convocar a las sesiones del Congreso;
- IV. Presidir, abrir y clausurar las sesiones, así como prorrogarlas y suspenderlas por causa justificada;
- V. Declarar el quórum o la falta de éste;
- VI. Integrar, en unión de los Secretarios, el orden del día tomando en consideración las proposiciones de la Comisión de Gobierno y someterlo a la aprobación del Congreso al inicio de cada sesión;

VII. Informar sobre la justificación de las ausencias de los Diputados a las sesiones y someter a la consideración del Congreso los casos de faltas injustificadas, para los efectos correspondientes;

VIII. Conducir los debates;

IX. Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta al Congreso;

X. Someter a discusión y votación los dictámenes que presenten las Comisiones;

XI. Conceder la palabra alternativamente en pro y en contra, a los Diputados en el turno en que lo soliciten;

XII. Exhortar a los Diputados a guardar orden y respeto durante el desarrollo de las sesiones;

XIII. Exigir orden y compostura al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello o altere el desarrollo de las sesiones;

XIV. Ordenar el desalojo del público asistente a las sesiones cuando hubiere motivo para ello;

XV. Solicitar el auxilio de la fuerza pública cuando fuere necesario;

XVI. Suspender la sesión pública y disponer su continuación en los términos reglamentarios;

XVII. Asistir con voz pero sin voto, a las reuniones de la Comisión de Gobierno;

XVIII. Firmar con los Secretarios, las resoluciones propias del Congreso establecidas en la Constitución, así como los nombramientos de los servidores públicos del Congreso y tomarles la protesta de ley;

XIX. Proponer al Congreso las comisiones especiales de protocolo;

XX. Declarar al Congreso en Jurado de Acusación, en los términos de la Constitución y de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XXI. Firmar, junto con los Secretarios, la remisión al Titular del Poder Ejecutivo del Estado del proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Legislativo para los efectos que prevea la ley de la materia;

XXII. Llevar la representación del Congreso en ceremonias y, en general, en todos los actos públicos. Designar comisiones de entre los Diputados para ostentar la representación del Congreso en los actos a los que él no pudiera concurrir;

XXIII. Motivar a las comisiones para que presenten sus dictámenes en los tiempos reglamentarios; y

XXIV. Las demás que se deriven de la Constitución, esta Ley, su Reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita el Congreso.

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

**Artículo 43.** El Presidente de la Directiva podrá ser removido por el Congreso cuando de manera reiterada infrinja las disposiciones de esta ley o su reglamento. Para que la remoción proceda, se requiere la mayoría calificada. El Vicepresidente cubrirá la Presidencia por el resto del periodo.

#### CAPÍTULO IV

#### DE LOS SECRETARIOS

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 44.** La Secretaría es el órgano auxiliar de la directiva y se integrará con dos Secretarios que al igual que el Presidente y Vicepresidente serán electos por mayoría, en votación secreta.

**Artículo 45.** Son atribuciones de los Secretarios:

- I. Auxiliar al Presidente para el buen desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar la preparación y el orden de los asuntos en cartera con que se dará cuenta al Congreso;
- III. Pasar lista de asistencia, verificar la existencia del quórum, dar a conocer el orden del día, dar lectura al acta de la sesión anterior así como a la síntesis de comunicaciones;
- IV. Dar lectura a las iniciativas de ley o decreto que no sean iniciadas por los diputados;
- V. Recabar y contar los votos de los Diputados, comunicando el resultado al Presidente;
- VI. Cuidar que se redacten las actas de las sesiones en forma fidedigna, firmarlas después de aprobadas y asentarlas en el registro respectivo;
- VII. Entregar las iniciativas y expedientes a las comisiones correspondientes, a más tardar al tercer día del acuerdo respectivo;
- VIII. Proporcionar a las comisiones la información que obre en su poder, cuando se lo soliciten;

IX. Firmar las resoluciones que expida el Congreso, así como la correspondencia que lo requiera;

X. Expedir y certificar copias de los documentos que obren en el archivo del Congreso;

XI. Supervisar las funciones de la Oficialía Mayor en cuanto a la Secretaría se refiere;

XII. Proporcionar la documentación necesaria para la edición del *Diario de los Debates*;

XIII. Turnar, una vez aprobado, el proyecto anual de presupuesto de egresos del Poder Legislativo al Gobernador del Estado, para los efectos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Estatal; y

XIV. Las demás que se deriven de esta ley, el Reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita el Congreso.

*Artículo 46.* Los Secretarios gozan de fe pública en todo lo relativo al ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas.

## CAPÍTULO V

### DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERNO Y ACUERDOS PARLAMENTARIOS.

*Artículo 47.* La Comisión de Gobierno, será una comisión permanente, de integración plural, dotada de atribuciones político administrativas para el funcionamiento del Poder Legislativo. Será instalada en la primera sesión ordinaria y durará en su ejercicio todo el periodo constitucional de la Legislatura.

La Comisión de Gobierno se integrará por los Coordinadores de los grupos parlamentarios acreditados y se formará con un Presidente, dos Secretarios y vocales, en su caso.

*(Adicionado mediante decreto 138 aprobado el 19 sept. 2001)*

El Diputado único de un partido político, que por esa razón no integre grupo parlamentario, formará parte de la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios en calidad de vocal.

La Presidencia de la Comisión de Gobierno, será electa por voto ponderado de los Coordinadores, de conformidad con el artículo siguiente. En caso de que ningún Coordinador de grupo parlamentario, por sí solo, represente la mayoría absoluta, la presidencia será rotativa trimestralmente, correspondiéndole presidir al Coordinador de cada grupo parlamentario, tantas veces

como corresponda el número de Diputados que los integren con el porcentaje que representen en relación al total que formen el Congreso. La primera presidencia recaerá en el grupo parlamentario que tenga el mayor número de Diputados. En el caso de que varios grupos parlamentarios tengan igual número de Diputados, la preeminencia la tendrá el del partido político que haya obtenido mayor número de votos en la elección de Diputados.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

**Artículo 48.** Las resoluciones de la Comisión de Gobierno serán tomadas por consenso. Si no es posible llegar a él, se tomarán por voto ponderado. Cada Coordinador tendrá los votos que correspondan al porcentaje que represente el número de Diputados que formen parte de su grupo parlamentario en relación al total que integren el Congreso.

**Artículo 49.** La Comisión de Gobierno deberá reunirse cuando menos dos veces por mes durante los periodos ordinarios y, fuera de éstos, cuando menos una. Las reuniones serán convocadas por el Presidente de la Comisión o a solicitud de uno de sus miembros. Sus trabajos los desarrollará de conformidad a lo establecido por esta Ley y su Reglamento en lo relativo a las comisiones.

**Artículo 50.** Son facultades de la Comisión de Gobierno:

I. Elaborar un plan de trabajo y presentarlo al Congreso para su aprobación, durante el primer periodo de sesiones;

II. Proponer a la Asamblea la designación del Oficial Mayor y del Contador Mayor de Hacienda, así como pedir su remoción y vigilar el funcionamiento de ambas dependencias;

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

III. Aprobar el nombramiento y remoción de los directores, servidores públicos y demás empleados del Poder Legislativo;

IV. Proponer a la Asamblea, la integración de las comisiones permanentes y especiales y, en su caso, a quienes deban sustituirlos cuando proceda;

V. Elaborar, conjuntamente con la Comisión de Hacienda y Presupuesto, el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Congreso y presentarlo a la Asamblea para su aprobación;

VI. Ejercer el presupuesto de egresos del Poder Legislativo e informar por escrito trimestralmente a la Asamblea;

VII. Autorizar las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos del Congreso, a propuesta de la Oficialía Mayor;

VIII. Recibir al inicio de cada año legislativo o periodo ordinario de sesiones las iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de los Ayuntamientos, para incluirlas en el plan de trabajo del Congreso y programas de sus comisiones; y

(E de E. P.O. 27 de marzo de 1999)

IX. Las demás que le confieran esta Ley, el Reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita el Congreso.

*Artículo 51.* Son facultades del Presidente de la Comisión de Gobierno:

I. Ejecutar los planes, programas y acuerdos de la Comisión de Gobierno;

II. Presidir y coordinar las actividades de la Comisión de Gobierno;

III. Coadyuvar con la directiva en la conducción de los trabajos legislativos; y

(E de E. P.O. 27 de marzo de 1999)

IV. Las demás que le confieran esta Ley, el Reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita el Congreso.

*Artículo 52.* Corresponde a los Secretarios de la Comisión de Gobierno:

I. Coadyuvar en el cumplimiento de las tareas y responsabilidades que tiene a su cargo la Comisión de Gobierno;

II. Elaborar las actas de las reuniones que lleve a cabo la Comisión de Gobierno, las que deberán asentarse en el libro que para el efecto se lleve, encargándose de recabar las firmas de los integrantes de la misma; y

(E de E. P.O. 27 de marzo de 1999)

III. Las demás que le confieran esta Ley, el Reglamento o de las disposiciones o acuerdos que emita el Congreso.

*Artículo 53.* Es atribución de la Comisión de Gobierno, llevar a cabo los acuerdos parlamentarios, entendiéndose por acuerdo parlamentario toda resolución emitida por los Diputados en el seno de la propia comisión o de la Asamblea, en aquellos asuntos no contemplados en alguna disposición

legal y que tenga por objeto promover la gobernabilidad del Congreso y el mejor desarrollo de las labores legislativas.

*Artículo 54.* Corresponde a la Comisión de Gobierno así como al Oficial Mayor, el control y la vigilancia de los servidores públicos del Poder Legislativo, así como la aplicación de sanciones a que se hagan acreedores en el desempeño de sus labores, en los términos de la legislación aplicable.

## CAPÍTULO VI

### DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

*Artículo 55.* El Congreso contará con el número de comisiones que requiera el cumplimiento de sus atribuciones, y podrán ser:

- I. Permanentes, y
- II. Especiales.

*Artículo 56.* Durante el primer mes de la nueva Legislatura, a propuesta de la Comisión de Gobierno y mediante votación nominal, la asamblea designará las comisiones permanentes, siendo estas las siguientes:

- I. Gobernación y Poderes;
- II. Desarrollo Rural y Fomento Pesquero;
- III. Educación, Cultura y Deporte;
- IV. Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales;
- V. Hacienda y Presupuesto;
- VI. Justicia;
- VII. Peticiones;
- VIII. Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social;
- IX. Planeación, Turismo y Fomento Económico;
- X. Comunicaciones y Transportes;
- XI. Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
- XII. Protección y Mejoramiento Ambiental;
- XIII. Responsabilidades;
- XIV. Derechos Humanos;
- XV. Salud y Asistencia Social;
- XVI. Equidad y Género;

(E de E. P.O. 27 de marzo de 1999)

- XVII. Niñez, Juventud, Adultos Mayores y Discapacidad;
- XVIII. Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana;
- XIX. Editorial; y
- XX. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estas comisiones permanentes serán por todo el ejercicio constitucional; excepcionalmente, a petición de uno de sus miembros o de un grupo parlamentario y con la conformidad de los integrantes de las mismas, podrán proponerse cambios.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 57.* Las comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas y demás asuntos que les sean turnados por la Directiva o la Asamblea y presentarán por escrito su dictamen en un plazo no mayor de quince días hábiles, a partir del día siguiente de recibir los expedientes respectivos. Las comisiones dispondrán de recursos económicos para el desempeño de sus programas, de conformidad con las disponibilidades presupuestales del Congreso; el Presidente de cada comisión presentará anualmente el programa de trabajo correspondiente.

*Artículo 58.* Las comisiones serán electas por mayoría simple y estarán integradas por tres Diputados, actuando el primero de los nombrados como Presidente y los dos siguientes como Secretarios.

En caso de no lograrse la mayoría simple, las comisiones serán asignadas entre los grupos parlamentarios en proporción al número de Diputados que los integran en relación con el total de los que conforman al Congreso.  
*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

La Comisión de Responsabilidades se integrará por cinco Diputados, de conformidad con los términos que señale el Reglamento respectivo.  
*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda estará integrada por cinco Diputados y será asignada la presidencia de la misma al grupo parlamentario que represente la primera minoría. En caso de que el titular del Poder Ejecutivo pertenezca al partido político de primera minoría esta responsabilidad recaerá a la segunda minoría.

Corresponde a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda el vigilar al órgano fiscalizador del Congreso, proponiendo medi-

das para su eficaz funcionamiento, cuidando que la asesoría contable, administrativa, fiscal y jurídica que se le solicite se proporcionen en forma eficaz y eficiente. En el caso de auditorías se accederá sólo a procesos concluidos.

Ningún Diputado podrá formar parte de más de cuatro comisiones ni ser Presidente de más de una.

(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

[Reformado mediante decreto 138, aprobado el 19 de septiembre de 2004]

El Grupo Parlamentario que presida una Comisión tendrá mayoría al interior de la misma y en el caso de que quien presida la Comisión sea Diputado único de un partido político, aquélla se integrará en forma plural sin preeminencia alguna. El grupo parlamentario que tenga mayor número de Diputados será el primero en seleccionar. En el caso de que varios grupos parlamentarios tengan igual número de Diputados, la preeminencia la tendrá el del partido político que tenga mayor número de curules de mayoría relativa y si varios coinciden en éste, la tendrá el que hubiere obtenido el mayor número de votos en la elección correspondiente. Los integrantes de las Comisiones podrán ser removidos por incumplimiento de sus funciones, que será decidida por la Asamblea por mayoría calificada.

*Artículo 59.* Las comisiones especiales tendrán la competencia que se les atribuya en el acto de su designación, mismas que contarán con el número de miembros que la Asamblea determine y fungirán por el tiempo que se requiera para el despacho de los asuntos que les dieron origen.

## CAPÍTULO VII

### DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CONGRESO.

*Artículo 60.* Los órganos de fiscalización y administración del Congreso son:

- I. La Contaduría Mayor de Hacienda; y
- II. La Oficialía Mayor.

*Artículo 61.* La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico auxiliar del Congreso con autonomía y jurisdicción en materia de fiscalización de la Hacienda Pública que le faculte la Ley expedida por este H. Congreso del Estado.

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

Será aprobado por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno y por mayoría absoluta.

Tiene a su cargo la fiscalización, control y evaluación de la hacienda pública, la revisión de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, así como de practicar auditorías a los organismos públicos descentralizados, entidades paraestatales o paramunicipales y, en general, a los organismos que administren o reciban fondos o valores públicos, además de las atribuciones que le otorgue: la Constitución, esta Ley, su Reglamento, las disposiciones que dicte el propio Congreso y los demás ordenamientos legales.

*Artículo 62.* Las facultades, atribuciones y organización de la Contaduría Mayor de Hacienda se regulan conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado.

*Artículo 63.* La Oficialía Mayor es el órgano técnico administrativo dependiente y auxiliar del Congreso, para la atención y realización de los asuntos legislativos del mismo. Tendrá las funciones que le señale el Reglamento.

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

Será aprobado por el Congreso, a propuesta de la Comisión de Gobierno y por mayoría absoluta.

Para ser Oficial Mayor se requiere: ser mexicano por nacimiento, mayor de 25 años, estar en pleno ejercicio de sus derechos, profesionista titulado, preferentemente Licenciado en Derecho y ser de reconocida capacidad y probidad en el ejercicio de su profesión.

## CAPÍTULO VIII

### DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

*Artículo 64.* Los Diputados podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios unificados para la concertación de los trámites de los asuntos del Congreso.

En ningún caso los Diputados podrán pertenecer a más de un grupo parlamentario.

*Artículo 65.* Los grupos parlamentarios, con las excepciones previstas en esta Ley, gozarán de idénticos derechos y obligaciones.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 66.* Los grupos parlamentarios estarán integrados por un mínimo de dos Diputados; serán acreditados en la sesión siguiente a la de la instalación de la Legislatura y estarán obligados a presentar una acta en la que conste la decisión de los Diputados de constituirse en grupo parlamentario, especificando la denominación del mismo, lista de sus integrantes, nombre y firma de los Diputados, así como el nombre del Diputado que por mayoría de votos, haya sido designado como Coordinador.

*Artículo 67.* Los Coordinadores de los grupos parlamentarios realizarán tareas de concertación entre sí y con los órganos de dirección de la Legislatura.

*Artículo 68.* Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados, así como de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior se hará atendiendo al número de Diputados que integren los grupos y de acuerdo con las posibilidades del presupuesto del Congreso.

*Artículo 69.* La partida global determinada en el presupuesto del Congreso destinada al apoyo financiero de los grupos parlamentarios, se dividirá entre el número de Diputados integrantes del Congreso y se asignarán a cada grupo parlamentario en proporción al número que los integren.

Los recursos financieros serán suministrados a los grupos parlamentarios conforme al calendario aprobado en el presupuesto de egresos del Congreso, mismos que deberán comprobarse.

*(Reformado mediante decreto 138, aprobado el 19 de septiembre de 2001)*

Cuando un Diputado sea el único acreditado por un partido político y, por tanto, no integre grupo parlamentario, tendrá derecho a recibir la parte proporcional que corresponda de la partida de apoyo financiero a que

se refiere el primer párrafo de este artículo, así como a los demás apoyos de ley.

*Artículo 70.* Los grupos parlamentarios están obligados a destinar los recursos que se les otorguen exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones, y deberán rendir un informe anual de su aplicación y manejo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos de la Cuenta Pública.

### TÍTULO TERCERO

Del procedimiento y practicas parlamentarias.

#### CAPÍTULO I

De las sesiones.

*Artículo 71.* La sesión se considera como el tiempo de reunión, necesario y efectivo que por disposición legal o reglamentaria, emplea el Congreso con un número determinado de Diputados, para tratar de acuerdo a un orden del día aprobado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación son de su competencia.

*Artículo 72.* Las sesiones del Congreso serán: ordinarias o extraordinarias, podrán ser públicas o secretas, permanentes, solemnes, de jurado de acusación o de declaración de procedencia.

*Artículo 73.* Durante los periodos ordinarios, el Congreso celebrará sesiones cuantas veces sea necesario, para el oportuno despacho de los negocios de su competencia, debiendo hacerlo, cuando menos, una vez por semana. Lo acontecido en estas será consignado en el Libro de Actas correspondiente y publicado en el Periódico Oficial del Estado; igualmente quedará asentado en el Diario de Debates del Congreso.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 74.* En las sesiones, los Diputados ocuparán las curules sin preferencia alguna en el Recinto Parlamentario, excepto en el presidium, donde se instalará la Directiva.

*Artículo 75.* Las sesiones del Congreso se celebrarán en los días y horas en que sean convocadas.

(F de E., P.O. 27 de marzo de 1999)

**Artículo 76.** Las sesiones del Congreso serán generalmente públicas y excepcionalmente secretas. Cualquier persona sin excepción alguna tiene derecho de asistir a presenciar las sesiones públicas, ocupando los asientos destinados para ello en el Recinto Parlamentario. Se exceptuarán los casos que así lo acuerde el Presidente para limitar el acceso del público, mediante tarjetas o invitaciones. Los asistentes a las sesiones del Congreso conservarán el mayor respeto y compostura y por ningún motivo podrán tomar parte en las discusiones, salvo el caso de audiencia o foro público con autorización del Presidente del Congreso o de Comisión Legislativa, ni realizar manifestaciones verbales de ningún género. Cuando el Congreso se reúna para sesiones o periodos extraordinarios, se ocupará exclusivamente del asunto o los asuntos contenidos en la convocatoria aprobada para tal efecto.

**Artículo 77.** Son materia de sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos que gocen de fuero constitucional;

II. Las comunicaciones que se dirijan a la Legislatura con la nota de reservado; y

III. Los demás asuntos que la Directiva califique de reservados o cuando se desahoguen asuntos que uno o más Diputados soliciten se trate en esta clase de sesiones, con la aprobación de la mayoría simple.

A las sesiones secretas podrán asistir, además de los Diputados, los empleados y funcionarios administrativos del Congreso que sean estrictamente necesarios, quienes están obligados a guardar la más absoluta reserva de ley sobre los asuntos tratados en ellas.

Las actas de las sesiones secretas serán aprobadas en sesión de igual calidad y modalidad y no serán publicadas en el *Periódico Oficial*.

**Artículo 78.** Cuando el Congreso lo determine se constituirá en sesión permanente y su duración será por el tiempo necesario para tratar el asunto o asuntos que se hubieren señalado previamente por la directiva.

**Artículo 79.** Siempre serán solemnes las sesiones en que:

a) Rindan la protesta los ciudadanos Diputados;

- b) Rinda la protesta de ley el Gobernador del Estado;
- c) Rindan protesta los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia;
- d) Concurra el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Rinda el Gobernador el informe preceptuado en el artículo 31 de la Constitución;
- f) Ocurran en visita delegaciones parlamentarias del Congreso de la Unión, de los Congresos de los Estados o de otros países;  
(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)
- g) Rindan protesta los Magistrados Presidentes y Consejeros de los Tribunales Administrativos, Electorales y los Consejeros del Instituto Electoral del Estado y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, de acuerdo con las leyes respectivas; y
- h) Se imponga alguna presea o reconocimiento instituidos por el Congreso.

*Artículo 80.* Cuando el Congreso actúe erigido en jurado de acusación o declaración de procedencia en los términos de la fracción XXXVI del artículo 33 de la Constitución, las sesiones serán ordinarias o extraordinarias, según el caso.

(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)

*Artículo 81.* Para que puedan instalarse válidamente las sesiones del Congreso, será necesario que concurren, cuando menos, la mayoría absoluta.

*Artículo 82.* Durante el desarrollo de las sesiones a propuesta de uno o más Diputados o por iniciativa propia, el Presidente podrá decretar recesos en las mismas, siempre y cuando sea para concertar un acuerdo parlamentario, integrar debidamente un expediente, modificar un dictamen de comisiones o cuando por la importancia de algún asunto que surja en la discusión o debate, así se considere conveniente.

## CAPÍTULO II

### De las iniciativas

*Artículo 83.* El derecho de iniciativa compete:

- I. A los Diputados;
  - II. Al Gobernador del Estado;
  - III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia; y
  - IV. A los Ayuntamientos, en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal;
- (Adicionada, P.O. 27 de mayo del 2000)
- VI. A los ciudadanos en los términos de la Ley respectiva.

*Artículo 84.* Las iniciativas podrán ser de ley, de decreto, de acuerdo y de acuerdo económico:

- I. Es iniciativa de ley, aquella resolución directa, impersonal y general que otorgue derechos o imponga obligaciones;
- II. Es iniciativa de decreto, aquella resolución concreta, individual y personalizada que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas físicas o morales;
- III. Es iniciativa de acuerdo, toda resolución del Congreso que, por su naturaleza, no requiera de la promulgación del Ejecutivo; y
- IV. Es iniciativa implícita y administrativa de acuerdo económico, toda resolución del Congreso que reúna los requisitos de la fracción anterior, pero que sólo tiene efectos en la administración interna del Congreso o de sus dependencias.

*Artículo 85.* Las iniciativas se turnarán a las comisiones legislativas, las que, si la iniciativa presenta dudas acerca de su naturaleza, la Asamblea decidirá lo que en derecho proceda y formularán el dictamen correspondiente.

*Artículo 86.* Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

*Artículo 87.* Las iniciativas de acuerdo o de acuerdo económico provenientes de los Diputados, serán discutidas y resueltas en la sesión que sean presentadas.

*Artículo 88.* Desechada una iniciativa en su discusión en lo general, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

*Artículo 89.* En la reforma, derogación o abrogación de leyes, decretos y acuerdos del Congreso, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

### CAPÍTULO III

#### De los dictámenes

*Artículo 90.* Los dictámenes son los documentos que contienen la exposición de motivos que emiten por escrito las comisiones respecto de iniciativas que les son turnadas, conteniendo proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva para que la someta a la consideración del pleno del Congreso.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 91.* Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda.

- I. El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;
- II. Antecedentes del asunto planteado;
- III. Número de dictamen de cada comisión;
- IV. Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere;
- V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;
- VI. Conclusiones o puntos resolutivos; y
- VII. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados.

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán a la Asamblea debiéndose imprimir y adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

*Artículo 92.* Las comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo, de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y su Reglamento. Presentarán por escrito su dictamen a más tardar a los quince días hábiles de recibidos los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo de la Asamblea para ampliar este plazo.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 93.* Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento.

#### CAPÍTULO IV

#### De las votaciones

*Artículo 94.* Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los Diputados.

*(Reformado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

*Artículo 95.* La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I. Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad más de los Diputados presentes;

II. Mayoría absoluta, la correspondiente a la más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso; y

III. Mayoría calificada, la correspondiente a cuando menos las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso.

Cuando en la Constitución o en una ley se señale una mayoría diferente, se estará a lo que dispongan dichos ordenamientos. En todos los casos, cuando la mayoría resulte en fracciones, se estará al entero inmediato superior.

*(Adicionado, P.O. 04 de noviembre del 2000)*

Cuando en la presente ley o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser absoluta.

*Artículo 96.* Habrá tres tipos de votaciones: nominal, económica y secreta.

*Artículo 97.* Siempre se aprobarán por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decreto, cuando se trate de elegir personas para el desempeño de cargos o comisiones y cuando lo pidan así tres Diputados, por lo menos.

*(E de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo 98.* Una vez discutidos los dictámenes serán calificados por el Congreso mediante votación, en los términos previstos por el Reglamento.

#### TÍTULO CUARTO

De las facultades del Congreso.

##### CAPÍTULO I

De las facultades del Congreso en la elección o nombramiento de gobernador

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 99.* El Congreso, tiene la facultad de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la entidad la declaración de Gobernador Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Estado.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

Para tal efecto, el Congreso dispondrá hasta de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que haya recibido la documentación que le envíe el Tribunal Electoral del Estado.

En caso de que se presente la hipótesis del artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se suspenderán los actos a que se refiere el párrafo anterior hasta en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita la resolución correspondiente y le sea comunicada al Congreso por medio del Tribunal Electoral del Estado.

El bando entrará en vigor el día de su fecha y deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

*Artículo 100.* Para los efectos previstos en los artículos 55 y 57 de la Constitución, el Congreso calificará las causas que motiven la renuncia o licencia del gobernador y resolverá lo conducente.

Cuando el Congreso deba nombrar Gobernador interino o sustituto lo hará en un plazo no mayor de cinco días naturales, contados a partir del día siguiente al en que apruebe la licencia o renuncia o se tenga conocimiento de la falta del titular del Poder Ejecutivo.

En los supuestos del presente artículo, quien venga fungiendo como Secretario General de Gobierno, asumirá el despacho del Poder Ejecutivo hasta en tanto el Congreso designe gobernador interino o sustituto o el provisional, en los términos de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, asuma el cargo.

## CAPÍTULO II

En materia de responsabilidades.

*Artículo 101.* Para conocer sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, a que se refiere el capítulo único del título XI de la Constitución, en materia de juicio político, el Congreso deber erigirse previamente en jurado de acusación, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

*Artículo 102.* El Congreso se erigirá en jurado de procedencia para declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 121 de la Constitución, que incurran en la comisión de delitos del orden común, de acuerdo al procedimiento que al efecto señale la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(E de E., PO. 27 de marzo de 1999)

*Artículo 103.* No se requerirá declaración de procedencia cuando los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, cometan delitos durante el tiempo en que se encuentren separados de su cargo, con la excepción a que se refiere el artículo 125 de la Constitución.

## TÍTULO QUINTO

### De la comisión permanente

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### De su integración y facultades

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 104.** En los recesos del Congreso, funcionará una Comisión Permanente integrada por siete Diputados, que serán electos dentro de los tres días anteriores a la clausura de un periodo ordinario de sesiones. La Comisión convocará a sesión o periodo extraordinario de sesiones, cuando los asuntos del Congreso así lo requieran o a petición del titular del Poder Ejecutivo del Estado

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 105.** La Comisión Permanente se instalará al siguiente día en que el Congreso cierre su periodo ordinario de sesiones. Comunicará al Ejecutivo del Estado y al Poder Judicial su instalación, igual comunicación se hará a las autoridades que se señalan en el artículo 37 de la presente ley.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 106.** La Comisión Permanente tendrá la representación del Poder Legislativo y ejercerá las atribuciones que le confiere el artículo 36 de la Constitución y las que le encomiende el Congreso.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 107.** Cuando el Congreso sea convocado a sesión o periodo extraordinario, al inicio de aquella o en la primera de este, la Asamblea elegirá una Mesa Directiva para desahogar los asuntos por los que fue convocado, misma que concluirá sus funciones al momento de agotarlos o que se inicie un periodo ordinario. La Comisión Permanente continuará en funciones, una vez que concluya la sesión o periodo extraordinario.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

**Artículo 108.** La Comisión Permanente sesionará por lo menos una vez a la semana.

*(Reformado P.O. 30 de septiembre del 2000)*

*Artículo 109.* En todo lo que no esté previsto en los artículos anteriores, la Comisión Permanente se sujetará a lo que dispone el Reglamento.

#### TRANSITORIOS

*Artículo primero.* La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

*Artículo segundo.* Se abroga la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima expedida el 14 de septiembre de 1994, conforme al Decreto No. 306 y publicada en el Periódico Oficial el día 24 de septiembre del mismo año y sus reformas, así como las demás disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

*Artículo tercero.* El artículo 69, así como el periodo trimestral para el cambio de la Presidencia de la Comisión de Gobierno Interno a que se refiere el artículo 47 de la presente Ley, entrarán en vigor el 1o. de octubre del año 2000.

Entre tanto, se aplicará en lo conducente, el Acuerdo para la Gobernabilidad y Democratización del Congreso del Estado de Colima, suscrito por los Diputados de las tres fracciones legislativas, el 30 de septiembre de 1997.

*(F de E., P.O. 27 de marzo de 1999)*

*Artículo cuarto.* Las atribuciones y conformación de la Comisión de Vigilancia, así como la reestructuración y asignación de Comisiones que resulten necesarios, en los términos del artículo 56 del presente ordenamiento, será materia de Acuerdos Parlamentarios.

*Artículo quinto.* En tanto se expide el nuevo Reglamento, de la presente Ley, se seguirá aplicando el Reglamento en vigor, en lo que no se oponga a la presente Ley.

Dado en el Poder Legislativo a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos noventa y nueve.

C. Enrique A. Salazar Abaroa, diputado presidente. Rúbrica. C. Jorge Luis Preciado Rodríguez, diputado secretario. Rúbrica. C. Jorge A. Gaytán Gudiño, diputado secretario. Rúbrica.

*N. de E. A continuación se transcriben los artículos transitorios de los decretos de reformas a la presente Constitución.*

*P.O. 27 DE MAYO DEL 2000.*

*Único.* El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial *El Estado de Colima*.

*P.O. 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2000*

*Único.* El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial *El Estado de Colima*.

*Decreto no. 2 , P.O. 04 de noviembre del 2000.*

*Único.* El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial *El Estado de Colima*.

## Glosario mínimo de términos parlamentarios

**Acto legislativo.** De forma acotada, en el ámbito parlamentario, por acto legislativo se entiende la facultad de iniciar y aprobar leyes y corresponde a los congresos de los Diputados (Senadores) tal facultad como depositarios del Poder Legislativo; aunque los poderes ejecutivos y los congresos de los estados cuentan también con facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión.

**Argumentación jurídica.** La teoría de la argumentación jurídica como parte de la filosofía jurídica tiene como objeto de reflexión las razones de los argumentos que se dan dentro de los contextos jurídicos, obviamente. En principio se pueden distinguir tres campos distintos de lo jurídico en que se realizan argumentaciones, a saber: en la producción o establecimiento de normas jurídicas; en la aplicación de dichas normas para la solución de casos; y en la dogmática jurídica.

**Auditoría Superior de la Federación.** Constitucionalmente es el órgano superior de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Cuenta con autonomía técnica e independencia para fiscalizar, auditar, evaluar la Cuenta Pública y el ejercicio del presupuesto de egresos así como facultades cuasijurisdiccionales y de promoción de fincamiento de responsabilidades ante el Congreso y las autoridades jurisdiccionales respectivas.

**Autonomía.** Atendiendo a la etimología del vocablo "autonomía", hay que señalar que se trata de la capacidad para gobernarse por sus propias leyes.

**Bicamerismo o bicameralismo.** Se le define como el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de ini-

ciar y aprobar leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara.

*Comisión.* Integración de un grupo reducido de funcionarios denominados diputados, senadores o asambleístas integrantes del pleno de las cámaras de Diputados o de Senadores o la Asamblea quienes por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva. La denominación de las comisiones depende de factores tales como la función o tipo de trabajo que realicen; ya sean de carácter legislativo, gubernativo o de resolución interna o administrativa o de control de políticas públicas o de Estado.

*Congreso.* Proviene del latín *congressu, concredi*. Caminar conjuntamente. Junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio, y especialmente la hecha para tratar asuntos de gobierno y regular cuestiones internacionales.

*Contaduría Mayor de Hacienda.* Constitucionalmente es un órgano técnico de fiscalización de los congresos de los estados y de la Asamblea de Representantes, dependiente por lo general de una Comisión de Vigilancia que constitucionalmente desempeña la facultad de fiscalizar la Cuenta Pública y el presupuesto de egresos de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

*Control parlamentario.* En su sentido amplio, se refiere al conjunto de funciones de los parlamentos, congresos y asambleas, para controlar la actividad gubernamental. Las legislaturas poseen en el proceso legislativo, la herramienta más eficaz de control sobre el ejecutivo.

*Curul.* En México se conoce así al asiento o silla que el parlamentario ocupa en su respectiva cámara. Se ha convertido en sinónimo del cargo de elección popular. La misma definición se aplica para las sillas o asientos en la Cámara de los senadores con la diferencia del nombre, el cual es escaño.

*Debate parlamentario.* Trata de la argumentación y discusión (término utilizado como sinónimo) que se hace en el seno de los plenos de los congresos de los diputados sobre puntos de fondo de alguna cuestión específica. En el reglamento interior del Congreso general, así como de los que sirven para el funcionamiento de las legislaturas locales, lo contemplan usualmente, en un capítulo intitulado "De las discusiones".

*Derecho jurisprudencial.* Son todas las normas vinculantes con carácter de jurisprudencia producidas por los órganos competentes del Poder Judicial.

*Derecho legislativo.* Son todas las normas producidas por los congresos federal y estatales así como los poderes reformadores de la Constitución federal y estatales depositarios del Poder Legislativo y del poder reformador de la Constitución.

*Derecho político.* El concepto de derecho político en sentido estricto (*polis* = ciudad) se entiende como un género de la ciencia jurídica a partir de la Constitución que intenta sistematizar el estudio sobre los órganos en que se deposita el ejercicio del poder público (pueblo), cómo se constituyen, se organizan, funcionan, sus relaciones entre sí, y las facultades y prerrogativas de los mismos.

*Derecho político parlamentario.* Conjunto de normas que establecen la autonomía, organización, funcionamiento y prerrogativas de los parlamentos, las interrogaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y las personas; así como con los principios y valores que animan su existencia institucional y los motiva a procurar su realización por haber sido instituidos por el pueblo como representantes de la voluntad general.

*Dieta.* Ese nombre se da en el derecho parlamentario como contraprestación económica que reciben los diputados, senadores y asambleístas por ejercer el cargo para el que fueron electos. Dicho pago conocido como dieta está considerado en los presupuestos públicos y específicos de los congresos de la Unión y de los estados.

*Diputados y senadores.* Denominación popular con la que se conoce a los funcionarios elegidos integrantes de los plenos de las cámaras de los congresos federal y estatales depositarios de los poderes legislativos.

*Fuero o inmunidad parlamentaria.* Trata de un privilegio o prerrogativa de los diputados y senadores, que consiste en aquella protección de carácter procesal, ante los órganos del poder público que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. La prerrogativa sobre todo en función de la protección y salvaguarda de libertad del cual se desprenden los valores de libertad de expresión, democracia, debate, investigación y protección a las garantías individuales y a los derechos humanos. Y, tal prerrogativa es consustancial a la autonomía de los poderes y por lo tanto al estado de derecho.

*Grupos parlamentarios.* (Denominados también doctrinalmente como fracciones parlamentarias), unidos ambos vocablos, se hace referencia al conjunto de funcionarios integrantes del pleno de los congresos de la Unión y de los estados (Congreso, Corte, Asamblea, junta o parlamento conceptos que son sinónimos) de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme a determinadas características (en México se agrupan por afinidad partidista).

*Iniciativa popular.* Es una institución de la democracia directa. Consiste en la potestad de iniciativa de ley y puede referirse al procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción de ciudadanos integrantes del cuerpo electoral.

*Interpretación jurídica.* En sentido restringido bajo el vocablo "interpretación" se hace referencia a la atribución de significado de una formulación normativa en presencia de dudas o controversia entorno a su campo de aplicación. Se dice que un texto requiere ser interpretado cuando hay duda sobre el mismo, su aplicación o no a un determinado supuesto de hecho.

*Partidos políticos.* Organismos con reconocimiento constitucional, definidos como entidades de interés público a los cuales se les otorga personalidad jurídica, y dentro de un estado democrático pluralista y representativo persiguen la realización de principios políticos, objetivos programáticos y planes de gobierno mediante la conquista democrática del poder público por la vía constitucional.

*Régimen político parlamentario.* Siendo la división de poderes elemento esencial del Estado liberal o social de derecho, con fundamento en el valor democrático, la distinta forma como dicha división de poderes o funciones y el origen de su integración y el ejercicio del poder público se manifiesta, produce modalidades distintas de régimen político democrático, a saber: presidencial y parlamentario; semipresidencial o semiparlamentario. Y puede variar su forma de Estado: federal, confederado o centralista.

El parlamentarismo es considerado como el caso típico de colaboración de poderes. En esta modalidad, los poderes Legislativo y Ejecutivo interactúan uno con el otro (pues como órganos son parte del parlamento) de forma distinta a como acontece en el otro sistema. Cuenta con jefe de Estado y con jefe de Gobierno.

Un primer vínculo es el que se da en virtud de que el Ejecutivo se constituye de entre los miembros del parlamento. Este régimen se carac-

teriza y diferencia del otro, porque en él es posible que el parlamento efectúe una moción de censura o de desconfianza en contra del titular del Ejecutivo, misma que es seguida por el voto y la elección o no de otro Ejecutivo. Por su parte, el arma de que dispone el Ejecutivo para contrarrestar dichas figuras es la disolución del parlamento, apelando al pueblo para que se efectúen nuevas elecciones parlamentarias.

*Régimen político presidencial.* A diferencia del régimen parlamentario, en este sistema, el Presidente de la República es la pieza clave del sistema político, con un predominio claro sobre los otros dos poderes que conforman el sistema. En México, el régimen presidencial degeneró en un presidencialismo con partido de Estado llegándose a la dictadura del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo se vio disminuido en virtud de que la mayoría de los miembros del Congreso pertenecían al mismo partido del Presidente, por lo que se le sometían indignamente con excepciones individuales; ya que por el contrario, estarían confinando su carrera política. Por fortuna, en nuestro país, la realidad política se ha ido transformando democráticamente caminando hacia un régimen presidencial con pesos y contrapesos partidistas por la alternancia pluripartidista en el ejercicio del poder lo cual se refleja en mayor autonomía y peso político del Poder Legislativo y del Poder Judicial. El Presidente en México es jefe de Gobierno, de Estado y de las fuerzas armadas.

*Técnica legislativa.* Consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, base la coherencia, claridad, sistematicidad, seguridad jurídica y los principios, valores y fines de la Constitución y el derecho parlamentario.

*Votación.* La votación en el derecho parlamentario es el mecanismo en virtud del cual se aprueba o rechaza un proyecto de iniciativa de ley en el seno del pleno de las cámaras. Esta etapa tiene lugar dentro del procedimiento legislativo, una vez que se han cerrado las discusiones en lo general, y de los artículos en lo particular. En términos generales los tipos de votación que contempla el derecho parlamentario mexicano son: nominal; económicas y por cédula.

## Bibliografía

- ABELLÁN, Ángel Manuel, *El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, España, Editorial Tecnos, 1992.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Derecho parlamentario*, España, J.M. Bosch, editor, 2000.
- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave: marco constitucional, legal y reglamentario*, México, Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, 1998.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- ARANGO, Rodolfo, *¿Hay respuestas correctas en el derecho?*, Colombia, Ediciones Uniandes, 1999.
- ARISTÓTELES, *La Política*, 13a. ed., España, Colección Austral Espasa-Calpe, 1978.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998.
- ATIENZA, Manuel y Juan Ruiz Manero, *Ilícitos atípicos*, España, Edit. Trota, 2000.
- , *Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*, México, Universidad de Guadalajara, 1994.
- , *El presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que está sujeto*, México, Universidad de Guadalajara, 2001.
- , *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados en las Siete Partidas*, 2a. ed., México, Universidad de Guadalajara, 2000.

- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría de derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México; Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- , *Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México*, México, 1965.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, *Derecho constitucional*, España, 3a. ed., traducido por: Pablo Lucas Verdú, Editorial Tecnos, 1987.
- BRYCE, JAMES, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, España, Instituto de Estudios Políticos, 1952.
- BUFALÁ FERRER VIDAL, PABLO DE, *Derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, 6a. ed., Edit. Porrúa, 2000.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, 14a. ed., Edit. Porrúa, 2001.
- CABANELLAS, GUILLERMO, *Diccionario Enciclopédico de Derecho usua*, t. II, C-D, Argentina, Edit. Heliasta, 1972.
- , *Diccionario de Derecho Usual*, t. III, E-M, Argentina, Edit. Heliasta, 1972.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, LVII Legislatura, t. VIII, artículos 73-81, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL, *El orden del día en el procedimiento parlamentario*, México, Editorial Porrúa, 2000.
- , *Lógica parlamentaria. Propuesta para una teoría*, México, 1996.
- , *De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)*, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1990.
- CARBALLO BOLIN, BARRETO VILLALOBOS, MÁRQUEZ GILETA Y CORTÉS CONTRERAS, *Historia legislativa del estado de Colima*, México, L Legislatura del Estado de Colima, 1994.
- CARBONELL, MIGUEL Y SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- CARBONNIER, JEAN, *Sociología jurídica*, 2a. ed., traducción de Luis Díez-Picazo, Colección de Ciencias Sociales, España, Edit. Tecnos, 1982.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo, *Introducción al derecho mexicano, derecho constitucional*, México, UNAM, 1981.
- , *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1999.
- CASTELLANOS COLL, Ramón, *Historia del H. Congreso del Estado de Tabasco*, t. 1, México, 1991.
- "Centralismo y federalismo 1443-1814", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t.III, 3a. ed., México, Congreso de la Unión, 1985.
- CIAMPI, Constantino, "Sistemas operativos de documentación jurídica automatizada", en Varios Autores, *Problemas actuales de la documentación y la informática jurídica*, España, Edit. Tecnos, 1987.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, traducción de Arbos, Capó, Carrillo Colomer, Subirats, Vilanova y Vintro, España, Edit. Blume, 1981.
- COLOMA, José María, *Léxico de política*, España, Edit. Laia, 1975.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, monografías 11, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1996.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, Colección Ensayos Jurídicos, Edit. Temis.
- , *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, 1996.
- COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993.
- CUEVA, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional. Teoría*, México, 1967.
- DÁVALOS, José, *Naturaleza y definición de los derechos humanos*, Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1993.
- DÍAZ MÜELLER, Luis, *Manual de derechos humanos*, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, 1992.

- Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 6a. ed., México Edit. Porrúa, 1995.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., España, Edit. Ariel, 1982.
- DWORKIN, M. Ronald, *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, Cuadernos de Crítica, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1977.
- Enciclopedia de México*, t. II, México, 1996.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA*, t. XXII, Argentina, Driskil, Peni-Pres, 1976.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. I, México, ABA-DES, 1979.
- , *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, t. III, Jui-Voz, México, Manuel Porrúa, 1979.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Prolegómenos de la historia constitucional de México*, México, UNAM, 1980.
- Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri y H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión; teoría de la ley mexicana*, México, Edit. Porrúa, 1991.
- "Federalismo y centralismo", en *México: historia y política*, España, Edit. Tecnos, 1987.
- FERNÁNDEZ PIRLA, José María, *El tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones*, Encuentro internacional, España, Tribunal de Cuentas, 1986.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, España, Edit. Trotta, 2001.
- , *Derechos y garantías: la ley del más débil*, España, Edit. Trotta, 1999.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y Juan Carlos de Silva Ochoa, *Parlamento y derecho*, España, Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco, 1991.
- FILANGIERI, Cayetano, *La ciencia de la legislación*, libro 1, con comentarios de Benjamín Constant, traducción de Arturo Velásquez Mejía, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, 1999.
- FIORAVANTI, Mauricio, *Los derechos fundamentales; apuntes de historia de las constituciones*, 3a. ed., España, Edit. Trotta, 2000.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM y Cámara de Diputados, 1994.

- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1999.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *El Parlamento británico*, España, Instituto de Estudios Políticos, 1960.
- , *El reglamento de las Cortes españolas*, España, SIPS, 1959.
- FRIEDRICH, Carl, *Gobierno constitucional y democracia*, España, 1975.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, México, UNAM, 1990.
- , *Derecho y doctrina estatal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango y UNAM, 2000.
- , *Legislar quién y cómo hacerlo*, Colección Reflexión y Análisis, México, Noriega Editores, 2000.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Lógica del raciocinio jurídico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- , *Introducción al estudio del derecho*, México, Edit. Porrúa, 1985.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín y José Ramón Montero Gibert, *El control parlamentario*, España, Edit. Tecnos, 1984.
- GARRORENA MORALES, Ángel, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de franco*, España, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, 1977.
- , *El parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, España, Edit. Tecnos, 1990.
- GIL ROBLES, José María, *Control y autonomías*, España, Edit. Civitas, 1986.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, 5a. ed., México, Edit. Porrúa, 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las comisiones del Congreso de la Unión, El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, 1992.
- GUASTINI, Ricardo, "Estudios de teoría constitucional", en *Doctrina jurídica contemporánea*, México, UNAM, 2001.
- , *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 4a. ed., traducción de Miguel Carbonell y Marina Gascón, México, Edit. Porrúa y UNAM, 2002.
- HART A., L.H., *Obligación jurídica y obligación moral*, Cuadernos de Crítica, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, 1977.
- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, 2a. ed., traducción de Carlos Ruiz del Castillo, España, Instituto Editorial REUS, 1972.

- Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional, 1929-1991*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana, Cambio XXI, 1994.
- HERAS XIFRA, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, t. II, España, Edit. Bosch, 1962.
- I Jornadas de derecho parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Serie IV, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. A- H, D-H, I-O, 9a. ed., México, Edit. Porrúa, 1996.
- , *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, t. A-C, P-Z, México, Edit. Porrúa, 1998.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, traducción por Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1981.
- LEÓN MARTÍNEZ, Elipe, "Las fuentes del derecho parlamentario", en obra colectiva, *Las Cortes Generales*, t. III, España, Edit. por D.G. Servicio Jurídico del Estado, 1987.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Norgis Editores, 1959.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, traducción de José Carner. México, Edit. Porrúa, 1997.
- LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema jurídico del Common Law*, 2a. ed. México, Edit. Porrúa, 2001.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de derecho político*, vol. 1, 2a. ed., España, Edit. Tecnos, 1976.
- LVIII LEGISLATURA, *Directorio del Congreso mexicano, LVIII Legislatura 2000-2003*, México, 2001.
- MADRAZO, Jorge, *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica y CNDH, 1993.
- Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*, traducción de Emilio Bernal Labrada, España, edita Mario Correa Saavedra, 1989.
- MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, Serie Estudios Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Héctor Antonio, *Por el lenguaje jurídico a la interpretación* Guadalajara, Jalisco, 1968.
- MENDOCA, Daniel, *Las claves del derecho*, España, Edit. Gedisa, 2000.

- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *El control del presupuesto en una democracia*, México, UNAM, 1992.
- MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, vol. A-G, España, Edit. Gredos, 1977.
- MONTERO GILBERT, José Ramón y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*, España, Edit. Tecnos, 1984.
- MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, LVIII Legislatura, 2001.
- , *Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano*, México; 2000.
- , *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.
- MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 11a. ed., México, Edit. Porrúa, 1990.
- NIÑO, José Antonio, *La interpretación de las leyes*, México, Edit. Porrúa, 1971.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1995.
- OLLERO, Andrés, *Interpretación del derecho y positivismo legalista*, España, Edit. Revista de Derecho Privado, 1982.
- ORTIZ RAMÍREZ, Serafin, *Derecho constitucional mexicano*, México, Edit. Cultura, 1961.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996.
- , *Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- y Jesús Cruz, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- Perelman, Ch., *La interpretación jurídica*, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho, traducción de Petzold-Pernía y Maracaibo, 1974.
- PÉREZ, Germán y Antonio Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., España, Edit. Civitas, 1984.
- PINHEIRO, J.D., *La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática*, Encuentro internacional, España, Tribunal de Cuentas, 1985.

- PIZZORUSSO, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, t. I, traducción de Javier Jiménez Campo, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- POPPER, Karl, *El cuerpo y la mente; escritos inéditos acerca del conocimiento y el problema cuerpo-mente*, España, Ediciones Paidós, 1997.
- , *En busca de un mundo mejor*, traducción de Jorge Vigil Rubio, España, Edit. Paidós, 1995.
- PRIETO SÁNCHEZ, Luis, *Ideología e interpretación jurídica*, España, Edit. Tecnos, 1993.
- RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824; integración y realización*, México, UNAM, 1986.
- , *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, 7a. ed., México, Edit. Porrúa, 1990.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, t. A-G, H-Z, H-Z. España, 1992.
- Revista de la Escuela Nacional de Jurisdicción*, núms. 13, 14 y 15, t. IV, UNAM, enero-junio de 1942.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, "El proceso de producción legislativa; un procedimiento de diseño institucional", en *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y José Gilberto Garza Grimaldo (coords.), *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. y H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- ROMERO VARGAS, Iturbide Ignacio, *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*.
- ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, LVII Legislatura y Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, Colección Nuestros Clásicos, México, UNAM, 1969.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, 1987.
- SALAZAR ABAROA, Enrique A. y Manuel González Oropeza, *Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima*, México, H. Congreso del

- Estado de Colima, Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas, 2000.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, España, Edit. Espasa Calpe, 1990.
- SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971.
- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Edit. Porrúa, 1997.
- SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Edit. Themis, 1999.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Panorama de derecho mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1979.
- STEIN, Ekkhart, *Derecho político*, España, Edit. Aguilar, 1973.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33a. ed., México, Edit. Porrúa, 2000.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Editorial Porrúa, 1967.
- , *Leyes fundamentales de México; 1808-1994*, 18a. ed., México, Editorial Porrúa, 1994.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996.
- TOURAINÉ, Alan, *¿Cómo salir del liberalismo?*, 1a. ed., México, Paidós, 1999.
- TRILLO FIGUEROA, "La función consultiva del Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria", en *El Tribunal de cuentas en España*, IEF; 1981.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, Edit. Porrúa y UNAM, 1995.
- VVAA. *Derecho Parlamentario iberoamericano*, México, Edit. Porrúa, 1987.
- VVAA. *parlamento y control de gobierno; V jornadas de la asociación española de letrados de parlamentos*, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998.

- VERGOTINI, Giuseppe de, *La funzioni delle assemblee parlamentari*, Italia, Arnaldo Forni, 1975.
- VERNENGO, Roberto José, *Curso de teoría general del derecho*, 2a. ed., Argentina, Ediciones Depalma, 1988.
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Argentina, Edit. Abeledo-Perrot, 1993.
- FRISCH PHILIPP, Walter, *Sociedad anónima mexicana*, textos Jurídico Universitarios, México, Harla. 1994.
- ZAGREVELSKI, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, 3a. ed., traducción de Marina Gascón, España, Edit. Trotta, 1999.

#### HEMEROGRAFÍA

- ALTAMIRANO, *Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, año 3, núm. 47 segunda época, agosto-septiembre de 2000.
- ARAGÓN REYES, Manuel, "El control Parlamentario como control político", *Revista de derecho político*, núm. 23, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- ATIENZA, Manuel, "Razón práctica y legislación", *Revista mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. 1, núm. 3, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, septiembre-diciembre de 1994.
- BULYGIN, Eugenio, "Teoría y técnica de la legislación", *Revista Mexicana de estudios Parlamentarios*, primera época, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1993.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Estudios de derecho Parlamentario", *Revista de la Facultad de derecho de la universidad Complutense de Madrid*, España, marzo de 1986.
- GONZALO, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las Cortes de España", *Revista Parlamentaria*, vol. 1, núm. 3, Costa Rica, Asamblea legislativa, diciembre de 1993.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", *Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, vol. 72, 1988.

LUJAMBIO, Alonso, "¿Para que servirían las elecciones en México?", *Revista Quórum*, año II, núm. 13, México, abril de 1994.

*Revista de Política y Derecho Parlamentario*, año 1, núm. 1, México, junio-julio de 1992.

*Revista Estudios Parlamentarios*, año 1, núm. 1, Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C, México, junio-julio de 1992.

*Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, primera época, vol. 1, núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, mayo-agosto de 1991

RUBIO LLORENTE, Francisco, "El control Parlamentario", *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

# Índice

## PRÓLOGO

*José Ramón Cossío Díaz* ..... 7

NOTA INTRODUCTORIA ..... 11

## Capítulo 1

ESTADO DE DERECHO LIBERAL CLÁSICO ..... 21

La división de poderes y los principios y fines del clásico Estado liberal de derecho: libertad y justicia vs. poder absoluto ..... 21

El Poder Legislativo en México ..... 29

La guerra de Independencia y la génesis del Poder Legislativo en México y los principios de libertad y justicia ..... 35

La Constitución de 1824. El Congreso y su facultad de interpretación y la facultad de iniciativa para la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..... 38

El Poder Legislativo y representación popular ..... 39

Estructura unicameral o bicameral ..... 40

Facultades asignadas al Congreso federal ..... 45

El Poder Legislativo en las entidades federativas ..... 53

## Capítulo 2

ESTUDIO SOBRE EL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO ..... 57

Precedentes del derecho político parlamentario mexicano ..... 57

El derecho político parlamentario en la historia de la ciencia jurídica ..... 59

Naturaleza del derecho político parlamentario ..... 62

Derecho legislativo o derecho político parlamentario. Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Tesis de Antonio Martínez Báez .....	64
Concepto de derecho político parlamentario como rama del derecho político .....	67
Derecho político parlamentario, derecho legislativo y derecho jurisprudencial.....	69
Fuentes del derecho político parlamentario mexicano.....	73
Autonomía del derecho político parlamentario, como especie del derecho político constitucional .....	76
Derecho político parlamentario y acto parlamentario .....	81
Naturaleza jurídica de la ley y los reglamentos parlamentarios .....	85
Jerarquía entre ley y reglamento interior del Poder Legislativo.....	90

### Capítulo 3

#### EL LEGISLADOR JANO. RELACIONES DEL

DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO CON OTRAS CIENCIAS .....	95
Filosofía jurídica, interpretación y derecho político parlamentario.....	95
Trabajo en comisiones, sociología jurídica, argumentación jurídica, lógica jurídica y técnica legislativa .....	105
Debate, lógica y derecho político parlamentario.....	123
Ciencia jurídica y derecho político parlamentario.....	126

### Capítulo 4

LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO .....	131
Los elementos esenciales de toda ley a la luz de la teoría general de la ley .....	131
Concepto de ley, ley federal, ley general, ley orgánica y ley reglamentaria de la Constitución .....	133
Validez, vigencia y eficacia del derecho.....	135
Influencia de los vicios <i>in procedendo</i> sobre la eficacia de las leyes .....	136
La facultad de iniciativa de ley y el valor democrático.....	138
Procedimiento legislativo .....	141
El poder reformador local. El procedimiento de reformas a las constituciones de las entidades federativas.....	147

La jerarquía de las leyes en los estados. La Constitución local como norma fundamental y ley secundaria .....	149
Requisitos para la creación, derogación, abrogación o reforma a las leyes estatales.....	154
Participación de las legislaturas locales en las reformas a la Constitución federal.....	157
<b>Capítulo 5</b>	
<b>LAS FACULTADES DE CONTROL Y COLABORACIÓN</b>	
<b>DEL PODER LEGISLATIVO Y SUS ÓRGANOS.....</b>	
Definición de órgano .....	161
Facultades, atribuciones y funciones del parlamento en el Estado contemporáneo .....	163
Antecedentes del término "control parlamentario" .....	166
Doctrinas del control parlamentario.....	168
El control parlamentario como control político .....	170
Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana.....	173
Facultad parlamentaria y derechos humanos. El Congreso como defensor de la Constitución y los principios, valores y fines contenidos en la misma.....	175
El garantismo de Luigi Ferrajoli.....	180
Organización del Congreso de los Diputados en órganos de trabajo.....	210
<b>Capítulo 6</b>	
<b>PARTIDOS POLÍTICOS, PARLAMENTOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS.....</b>	
Partidos políticos. Origen y funciones .....	217
Los partidos políticos en los siglos XX y XXI en México.....	220
Partidos de oposición y gobierno .....	221
La composición política pluripartidista de las cámaras y financiación pública de los partidos .....	224
Financiación pública de las fuerzas políticas y la relación entre parlamentarios y partidos .....	226
Democracia indirecta: parlamento y representación. La incidencia del sistema de partidos y el pluralismo político .....	229
Democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular y mandato imperativo.....	233

Libertad del parlamentario, grupos parlamentarios y partidos políticos en la formación de los grupos parlamentarios .....	236
¿Grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias? .....	237
Los grupos parlamentarios y la disciplina parlamentaria .....	238
Importancia de los grupos parlamentarios en los parlamentos modernos .....	242
Grupos parlamentarios y sistemas de partidos .....	243
El servicio civil y la carrera parlamentaria .....	244
Más sobre la regla histórica de la no reelección y la profesionalización de los parlamentarios .....	248

## Capítulo 7

### ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

DE LOS ÓRGANOS DEL PODER LEGISLATIVO .....	251
Definición etimológica e histórica de congreso, parlamento, corte, junta, asamblea, cámara, duma, iglesia, consejo y concilium .....	251
Estructura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos .....	255
Composición de la cámara .....	256
Unicamerismo o bicamerismo estatal .....	258
Las elecciones .....	260
Concepto de legislatura como órgano temporal .....	264
Instalación de la legislatura .....	265
Concepto de recinto parlamentario .....	268
Periodo de sesiones .....	270
Prerrogativas, derechos y deberes de los parlamentarios .....	274
La mesa directiva .....	278
Junta de Coordinación Política .....	279
Plan y programas de trabajo .....	280
Programas de trabajo .....	280
Orden del día .....	281
Dictamen .....	284
Funcionamiento del pleno .....	285
Quórum .....	286
Procedimiento para la toma de decisiones. Tipos de votaciones .....	289
Recesos .....	293
Disolución .....	294
Incompatibilidades de los parlamentarios para ocupar otros cargos .....	297

## Capítulo 8

### APUNTES DE DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO COMPARADO

PRINCIPIOS, VALORES, DERECHOS, REGLAS Y FINES .....	301
La evolución constitucional.....	301
Las normas por principios .....	305

### Epílogo

#### LOS PRINCIPIOS Y FINES DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO

Y LOS PRINCIPIOS Y FINES DE LA CONSTITUCIÓN Y	
DEL DERECHO POLÍTICO PARLAMENTARIO COLIMENSE .....	327
¿Rigen los mismos principios, valores, normas y	
reglas para los legisladores y los juzgadores	
a partir de los principios de libertad y justicia?.....	329
Propuesta.....	331

#### LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	339
--------------------------------	-----

#### LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO

DEL ESTADO DE COLIMA .....	427
----------------------------	-----

GLOSARIO MÍNIMO DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS.....	465
---	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	471
--------------------	-----



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

### INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>Mesa Directiva</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
<i>Secretaría General</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
<i>Secretaría de Servicios Parlamentarios</i>	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Geografía</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Libertad de Información, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de San Luis	Secretaría de Gobernación	Universidad de California Santa Cruz	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Occidente	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Colosio, A.C.		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Universidad Pedagógica Nacional

Esta obra es un acucioso análisis de las instituciones parlamentarias de gran interés para México, pues a pesar de su sistema presidencial la preponderancia del Congreso y sus instituciones está en los fundamentos de la Constitución mexicana desde sus orígenes. Cuando nuestro país intentó implantar el sistema parlamentario en 1917 y en 1923 se abrió un debate que aún tiene repercusiones en las relaciones entre el Congreso y el Presidente de la República. Entonces la literatura política comenzó un análisis comparativo sobre los sistemas parlamentarios, para adoptar el mejor modelo; aún en la actualidad autores como Juan Linz sostienen la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo. El reconocido autor Enrique Salazar Abaroa nos conduce en la polémica del parlamentarismo con acierto y precisión. Para ello utiliza una prosa ágil y se vale de conceptos de teoría del derecho y del Estado, así como del derecho público y privado, con elegancia que apreciará el lector.

*Derecho político parlamentario* es una obra acerca del funcionamiento y de la organización del Poder Legislativo en sus prerrogativas y relaciones con los otros poderes constitucionales, continuando el autor, de forma heterodoxa, la obra de otros estudiosos en la materia y promoviendo la personalidad de esta rama del derecho. Esta obra pone énfasis precisamente en donde se debe. Siendo el derecho mexicano un sistema jurídico de derecho codificado, donde la ley es la expresión máxima de la voluntad general y los demás poderes no son más que ejecutores de las políticas determinadas por el legislador, la doctrina mexicana ha descuidado la importancia del paradigma parlamentario y se ha concentrado en las facultades presidenciales o, incluso, en las importantes funciones jurisdiccionales de los tribunales.

El autor recibió la mención honorífica en 1987 por el INAP en el Premio Nacional de Administración Pública publicándose su obra *Derecho parlamentario: la Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*. También publicó *Administración pública colimense y digesto constitucional mexicano: las constituciones de Colima*.

Esta obra entra al centro del debate nacional sobre la reforma del Estado y la transición de régimen político, por lo que el lector encontrará vetas para argumentar a favor o en contra de la edificación de nuevas y renovadas instituciones políticas.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Miguel Ángel  
Porrúa



CONGECER  
PARA DESARROLLO  
EN APORTE A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA