

00781
31

Universidad Nacional Autónoma De México

Facultad De Derecho

División De Estudios De Posgrado

"Principios y Valores Del Derecho Parlamentario Local"

T e s i s

Que presenta:

Lic. en Derecho Enrique Armando Salazar Abaroa

Para obtener el grado de:

Doctor en Derecho

Asesor. Dr. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

México, DF. primavera de 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Principios y Valores del Derecho Parlamentario Local.

Derecho Político

Introducción.

Capítulo 1

Estado de Derecho Liberal Clásico

1.1. La División de Poderes y los principios y fines del clásico Estado Liberal de Derecho: Libertad y Justicia vs. Poder absoluto.....	1
1.2. El Poder Legislativo en México.....	8
1.3. La guerra de independencia y la génesis del poder legislativo en México..	12
1.4. La Constitución de 1824: El Congreso y su facultad de interpretación.....	15
1.5. El Poder Legislativo y representación popular.....	17
1.6. Estructura unicameral o bicameral.....	18
1.7. Facultades asignadas al Congreso Federal:	
1.7.1. Lo dispuesto en la Constitución de 1824.....	22
1.7.2. Lo establecido en la Constitución de 1857.....	25
1.7.3. El artículo 73 de la Constitución de 1917.....	26
1.8. El Poder Legislativo en las entidades federativas.....	29

Capítulo 2

Estudio sobre el Derecho Parlamentario

2.1. Derecho Político, Derecho legislativo o derecho parlamentario. Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Tesis de Antonio Martínez Báez.....	32
2.2. Derecho Parlamentario, Derecho Legislativo y Jurisprudencial.....	35
2.3. Concepto de derecho Parlamentario.....	38
2.4. Naturaleza del Derecho Parlamentario.....	40
2.5. El Derecho Parlamentario en la ciencia jurídica.....	42
2.6. Fuentes del Derecho Parlamentario mexicano.....	44
2.7. Autonomía del Derecho Parlamentario, como rama del Derecho Político constitucional.....	47
2.8. Derecho Parlamentario y acto parlamentario.....	50
2.8.1. Existencia del Acto	
2.8.2. Régimen Político y Derecho Parlamentario	
2.8.3. Opinión doctrinal sobre el Acto Parlamentario	
2.8.4. Acto Parlamentario y publicaciones oficiales	
2.8.5. Acto Parlamentario y Documentación	

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3

2.8.6	Publicidad del Acto y documentación	
2.8.7	Acto, Publicidad y Actividad Parlamentaria	
2.8.8	Opinión de Victorio Di Ciolo	
2.8.9	Los Bills y el Acto Parlamentario	
2.8.10	Doctrina Inglesa y doctrina francesa del Acto Parlamentario	
2.8.11	Acto Parlamentario y Acto Legislativo como atribución del Poder Legislativo	
2.8.12	Acto Administrativo y Acto Parlamentario	
2.8.13	Requisitos del acto parlamentario.....	53
2.8.14	Clases de acto parlamentario.....	53
2.9.	Precedentes del Derecho Parlamentario mexicano.....	54
2.10.	Naturaleza jurídica de la Ley y los reglamentos parlamentarios.....	56
2.11.	Jerarquía entre ley y reglamento al interior del Poder Legislativo.....	60

Capítulo 3

Partidos Políticos, Parlamentos y Grupos Parlamentarios

3.1.	Partidos políticos. Origen y funciones.....	63
3.2.	Los Partidos Políticos en los siglos XX y XXI en México.....	65
3.3.	Partidos de oposición y gobierno.....	66
3.4.	La composición política pluripartidista de las cámaras y financiación pública de los partidos.....	69
3.5.	Financiación pública de las fuerzas políticas y la relación entre parlamentarios y partidos.....	71
3.6.	Democracia indirecta: Parlamento y representación. La incidencia del sistema de partidos y el pluralismo político.....	73
3.7.	Democracia directa. (Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y mandato).....	77
3.8.	Libertad del parlamentario, grupos parlamentarios y partidos políticos en la formación de los grupos parlamentarios.....	79
3.9.	¿grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias?.....	81
3.10.	Los grupos parlamentarios y disciplina parlamentaria.....	82
3.10.8	Concepto.....	83
3.10.9	Naturaleza jurídica.....	84
3.11.	Importancia de los grupos parlamentarios en los parlamentos modernos..	85
3.12.	Grupos parlamentarios y sistemas de partidos.....	86
3.13.	El servicio civil de carrera y la carrera parlamentaria.	87
3.14.	Más sobre el principio histórico de la no reelección y la profesionalización de los parlamentarios.....	90

Capítulo 4

La Facultad Legislativa del Congreso

4.1.	La facultad de iniciativa de ley y el principio democrático.....	93
4.2.	Procedimiento legislativo.....	95
4.3.	El poder reformador local. El procedimiento de reformas a las constituciones de las entidades federativas.....	100
4.4.	La jerarquía de las leyes en los estados. La Constitución local como norma fundamental y ley secundaria.....	103
4.5.	Requisitos para la creación, derogación, abrogación o reforma a las leyes estatales.....	106
4.6.	Participación de las legislaturas locales en las reformas a la Constitución Federal.....	109
4.7.	Concepto de ley, ley federal, ley general, ley orgánica y ley reglamentaria de la Constitución.....	111
4.8.	Los elementos esenciales de toda ley a la luz de la teoría general de la ley.....	113
4.9.	Validez, vigencia y eficacia del derecho.....	114
4.10.	Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las leyes.....	115

Capítulo 5

Las Facultades de Control y Colaboración del Poder Legislativo y sus Órganos

5.1.	Definición de órgano	119
5.2.	Facultades, atribuciones y funciones del Parlamento en el Estado contemporáneo.....	121
5.3.	Antecedentes del término "control parlamentario".....	124
5.4.	Doctrinas del control parlamentario.....	125
5.5.	El control parlamentario como control político.....	127
5.6.	Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana.....	130
5.7.	Facultad parlamentaria y derechos humanos. El Congreso como defensor de la Constitución y los principios valores y fines contenidos en la misma.....	132
5.8.	El garantismo de Luigi Ferrajoli.....	136
5.8.12	La facultad presupuestal: presupuesto y democracia.	138
5.8.13	La facultad fiscalizadora. Contaduría Mayor de Hacienda como órgano del poder legislativo y su autonomía: Contaduría Mayor de Hacienda y Auditoría Superior de la Federación.....	141
5.8.14	Función de dirección política.....	147
5.8.15	Facultad jurisdiccional.....	150
5.8.16	Atribuciones internas de los Congresos Estatales.....	157
5.9	Organización del Congreso de los Diputados en órganos de trabajo:	
5.9.1	Pleno.....	158
5.9.2	Las Comisiones como órganos del Congreso de los Diputados.....	159

Capítulo 6

Estructura, Organización y Funcionamiento del Congreso de los Diputados en el Estado de Colima

6.1.	Evolución constitucional.....	164
6.2.	Las normas por principios.....	168
6.3.	Apunte histórico. El primer diputado y parlamentario del territorio de Colima y los primeros congresistas en la Constitución de 1857.....	169
6.4.	Definición etimológica e histórica de Congreso, Parlamento, Corte, Junta Asamblea, Cámara, Duma, Iglesia, Consejo y Concilium.....	171
6.5.	Estructura la Ley Orgánica del poder legislativo del Estado de Colima.....	174
6.6.	Concepto de legislatura como órgano temporal.....	175
6.7.	Concepto de Recinto parlamentario.....	176
6.8.	Composición de la cámara.....	177
6.9.	Unicamerismo y bicamerismo estatal.....	178
6.10.	Las elecciones.....	180
6.11.	Instalación de la Legislatura.....	183
6.12.	Funcionamiento del Pleno.....	186
6.13.	Periodo de sesiones.....	187
6.14.	Disolución.....	190
6.15.	Prerrogativas, derechos y deberes de los parlamentarios.....	193
6.16.	Incompatibilidades de los parlamentarios para ocupar otros cargos.....	196
6.17.	Plan y Programas de trabajo.....	196
6.18.	Programas de trabajo.....	197
6.19.	Orden del día.....	197
6.20.	Dictamen.....	199
6.21.	Quórum.....	200
6.22.	Procedimiento para la toma de decisiones. Tipos de votaciones.....	203
6.23.	Recesos.....	205
6.24.	El Congreso de los Diputados colimenses como garante de los principios de libertad y justicia y los valores desprendidos de los mismos.	206

Capítulo 7

Derecho Parlamentario Local Comparado

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 la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.....213

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 la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.....217



1

Capítulo 8
El Legislador (Jano). Relaciones del Derecho Parlamentario con otras ciencias

8.1. Filosofía jurídica, interpretación y derecho parlamentario. (Constitución de 1824. Art. 165).....	220
8.2. Trabajo en comisiones, sociología jurídica, argumentación jurídica, lógica jurídica y técnica legislativa.	227
8.3. Debate y argumentación jurídica lógica y derecho parlamentario.....	240
8.4. Ciencia jurídica y derecho parlamentario.....	245
9. Conclusión y tesis. Los principios y fines del derecho parlamentario y los principios y fines de la Constitución y del Derecho Parlamentario Colimense.....	248
9.2 ¿Rigen los mismos principios valores, normas, reglas para los legisladores y los juzgadores a partir de libertad y justicia?.....	250
9.3 Propuesta.....	251
10 Glosario mínimo de términos parlamentarios.....	253
Conclusiones.....	257
Bibliografía.....	261

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

F

**TESIS
CON
FALLA DE
ORIGEN**

Introducción

La presente tesis tiene varios objetivos que a continuación desglosaremos; pero, y dicen que después del pero viene la verdad, debo establecer que el principal objetivo de esta investigación es continuar llamando la atención sobre el necesario estudio con una visión federalista del derecho parlamentario nacional por lo tanto del derecho parlamentario local 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, desprendiéndose de estos principios valores como lo son la democracia, la república, el sistema representativo, el pluralismo, igualdad, equidad y en síntesis el paso de un Estado político liberal de Derecho a un Estado social de Derecho donde, principios y fines del derecho sean los principios y fines de la Constitución. Y a partir de ahí, de ésta 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 por los integrantes del poder judicial- para los legisladores y parlamentarios; a la par de elaborar un texto que quizás algún día pueda servir para crear la materia de Derecho Parlamentario y Técnicas Legislativas en las instituciones de educación superior del Estado de Colima. Por ello utilizamos como técnica la numeración de los párrafos pues facilita en su caso, el manejo de la presente investigación en perspectiva o retrospectiva del manejo de su contenido.

Posterior a la mención de estos objetivos, paso a describir el contenido de los capítulos de esta tesis y a señalar, valga la redundancia, otros objetivos de la presente investigación.

El presente ensayo tiene los siguientes objetivos:

1. El capítulo primero 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 de a manera de introducción algunos conocimientos generales respecto al funcionamiento y organización del Poder Legislativo y sus órganos en las entidades federativas.

97
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Intentar hacer un aporte al derecho parlamentario mexicano en lo general como rama del derecho político nacional y en lo particular, al derecho parlamentario colimense como rama del derecho político local. El capítulo segundo nos permite enfatizar que en la ciencia jurídica ya se puede hablar de una autonomía propia del Derecho Parlamentario, rebasando las teorías que le niegan tal carácter. Como se probará nítidamente, el Derecho 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 sobre la naturaleza de la ley y el reglamento interior que rige la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.
3. En el capítulo tercero se estudia la incidencia del sistema de partidos en un sistema 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 son parte de los Congresos, los grupos parlamentarios, se estudia su importancia fáctica dentro de un sistema de partidos. Toda vez que la ciudadanía no se siente representada por los legisladores, y en ocasiones llegan a pensar que son fieles a su partido político, se consideró en la elaboración de la presente tesis las figuras del (Plebiscito, referéndum y la iniciativa popular). Durante 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 durante casi un siglo sufrió modificaciones y sobre todo, pérdida de credibilidad del ciudadano en éste, como en las instituciones públicas en que estaba inmerso, llegando al punto en que no se vislumbraba que llegara la alternancia en el poder y verdaderamente se viviera dentro de una República. Este acontecimiento no solo 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 en el poder y un verdadero control del Poder Ejecutivo Federal, en todas sus formas.
4. La atribución principal del poder legislativo, es aquélla que le ha dado su nombre, por lo que se hace indispensable el estudio del procedimiento legislativo, no solo en el ámbito federal, sino tomando en cuenta que la república mexicana está dividida en Estados, en los cuales el poder se ha dividido para su ejercicio, tal como ocurre a nivel 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 al pacto federal. A efecto

#

TRABAJE CON
FALLA DE ORIGEN

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 se propone, como algunos autores que se permita la reelección de los representantes populares y se regule el servicio civil de carrera.

5. Sostengo que el poder legislativo no solo sirve 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, que en un país dicho sea de paso se ejercía de forma desbordada, nos permite conocer dentro de un pluralismo político, como se realizan y su importancia para moderar el poder unipersonal de un Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. 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 legales 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 crear un sistema de impunidad y de violación de los derechos humanos, las garantías individuales, los principios, fines y valores del derecho 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.

6. El capítulo sexto es un intento de modesta aportación del suscrito al Derecho Parlamentario de su Estado natal, haciendo un análisis de la organización y funcionamiento del Congreso del Estado, en quien se ha depositado el Poder Legislativo, en su ámbito de competencia. Se trata de hacer un homenaje al sistema federal mexicano. Esto nos permite anticiparnos un poco a que no solo el derecho parlamentario es una rama autónoma 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.

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.

7. 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 parlamentario local comparado, con el fin de aumentar la cultura jurídica y política de los mexicanos y conjuntamente contribuir a una teoría del Derecho Parlamentario como una rama del derecho político donde los principios y fines del mismo sean un preámbulo del espíritu del mismo.

8. Luego trata de postulados filosóficos, que versan sobre la Teoría de la Argumentación y la siempre necesaria Técnica Legislativa en el trabajo diario de los legisladores. Son herramientas muy útiles que muy a menudo se pasan por alto, que seguro estoy 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.
9. Aquí sostengo que la modernización del Estado de Derecho mexicano y la transición hacia el Estado 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.
10. 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 parlamentario.
11. Que estos mismos principios rigen con acentos diferentes para los integrantes del poder legislativo, del Poder judicial y del poder ejecutivo.
12. Y concluyo proponiendo una reforma constitucional que establezca expresamente los principios, valores y fines de la constitución y del derecho parlamentario nacional y local como parte del derecho político.

R

13. Quiero subrayar el marco teórico del título de la presente tesis y para ello cito la obra de Zagrebelsky en relación a la denotación ideológica consustancial a los principios de libertad y justicia.

En su obra de derecho dúctil Zagrebelsky escribe y describe ideologizando políticamente como 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 mas 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 ius positivista resulta estéril ese 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 ajenas 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

R

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 aquella hora como "naturalmente" justo, verdadero y, por tanto, obligatorio, sino a una sociedad en movimiento, concuerda con la tradición laica; mas 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 mas 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 párrafos anteriores traigo a colación ésta larga cita por considerar, 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.

h

Capítulo 1

Estado de Derecho Liberal Clásico

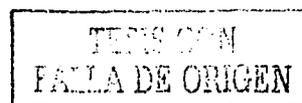
1.1. La División de Poderes y los principios y fines del clásico Estado Liberal de Derecho: Libertad y Justicia vs Poder Absoluto:

- 1.1.1 En este primer punto llevaremos a cabo una sumarisima revista 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; u como pensaban sobre la libertad y la justicia *Momfort, Bacon, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Montesquieu, Sieyès*, su influencia Poder Legislativo en México y los documentos histórico-políticos nacionales.
- 1.1.2 Me remonto a los orígenes del parlamentarismo inglés (atendiendo la biografía y etimología del concepto 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 y reglas 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 en máximo órgano de impartición de justicia en Inglaterra
- 1.1.3 Leímos en la obra *Los Jueces y la Política. Poder Judicial y democracia*, 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.¹ José de Jesús López Monroy en su obra denominada "*Sistema Jurídico del Common Law*", (2ª edición. Porrúa. México. Pp. 10 a 14", al referirse a dicho sistema, para su estudio lo divide en tres épocas, escribiendo que en la "SEGUNDA ÉPOCA" a partir de 1066, ésta SEGUNDA ÉPOCA, 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 (...) quien debe ser el sucesor del rey y para imponer impuestos".
- 1.1.4 De las primeras reuniones colegiadas para deliberar sobre asuntos del reino o de la iglesia, tenemos las figuras de iglesia, curias, coloquia,

¹ CHEVALLIER, Jean-Jacques. "Los Grandes Textos Políticos" Editorial Aguilar. España: 1974.

concilium, mágnun concilium y finalmente parlamento, términos que viene siendo sinónimo de asamblea, consejo ó 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.

- 1.1.5 Como escribimos al citar a López Monróy sobre la aparición del Parlamento este proceso se inició en el siglo XII con las curias, coloquias, concilium; y el magnun 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.
- 1.1.6 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 todo gobierno debe fundarse sobre del hombre. (El Estado como un medio y no como un fin).
- 1.1.7 En 1265 la Iglesia de los puritanos sus ideas de igualdad son trasladados 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 la necesidad de integrar a dos caballeros por condado y a dos burgueses por ciudad quienes aprobaran mayores ingresos a petición del soberano rey, dadas las necesidades de cubrir los gastos de la guerra: Nace la Cámara de los Comunes además de integrar como facultad del parlamento la de legislar, que rompe con la tradición del derecho divino y consuetudinario. Al inicial parlamento de dos Estados integrados en la Cámara de los Lores se agrega para integrar un tercer Estado a dos caballeros por condado y dos burgueses por villa o pro 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.
- 1.1.8 Todos los representantes, delegados o mandatarios tenían atribuciones limitadas y sólo podían actuar en base a un mandato revocable, escrito e imperativo, lo que provocaba una gran limitación para el funcionamiento de la coloquia, de la curia, del concilium, del mágnun concilium y del Parlamento en su nacimiento. Hasta con Enrique VIII se concluyó con el

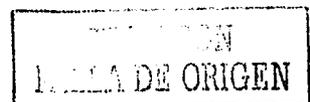


mandato imperativo y se ampliaron fortaleciéndose las facultades tributarias de la Cámara de los Comunes.

- 1.1.9 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)
- 1.1.10 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 entregar la soberanía pacíficamente al parlamento. Declina dolosamente su soberanía ante el parlamento, para manipular al parlamento. Pero curiosamente esta corrupción y declinación política ante el Parlamento de Enrique VIII, que la utilizó haciéndolo soberano 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) paradójicamente estaba trasladando, cediendo pacíficamente la soberanía del rey al Parlamento y no el Parlamento, 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.
- 1.1.11 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.
- 1.1.12 En 1651 Cromwell reina sobre Inglaterra convertida en República. Aparece la obra el Leviathan.
- 1.1.13 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.
- 1.1.14 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, no podrá trasladársele 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).
- 1.1.15 En Inglaterra no ha existido División de Poderes y sí división de funciones. Las condiciones peculiares de su historia política hicieron que el ejercicio de Poder se compartiera y la soberanía se trasladará de forma singular y no lineal a el 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, 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.

- 1.1.16 A fines del siglo XVII, se había consolidado la estructura y funcionamiento de la Cámara de los Comunes, asumiendo un carácter representativo 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 a 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.
- 1.1.17 Respecto a la Cámara de los Lores, siguen siendo sus integrantes vitalicios, divididos en tres cuerpos: Los Lores verdaderos; Los Lores espirituales; y *Los Lores jurisdiccionales*. Alrededor de 800 Lores, con diferentes funciones al interior de la misma Cámara. (La Justicia en el Parlamento).
- 1.1.18 La terminación del mandato imperativo y la de revocación del mandato se da por primera vez 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*. (Sieyès el ideólogo)
- 1.1.19 Después de pasar revista al origen del Parlamento vinculados con los principios de libertad y justicia, ahora pasemos a glosar algunas ideas expuesta por algunos clásicos de la construcción del Estado liberal para continuar el seguimiento de cómo se tratan los principios y valores de cara 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 justicia con fundamento en la razón práctica el cual "...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

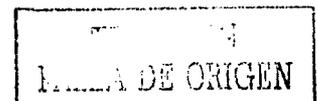


maestros; a la costumbre y a los argumentos de lo que realiza la mayoría de las gentes y contra esos prejuicios elabora su método empírico, ya que sin la experiencia nada se puede saber suficientemente.

- 1.1.20 La obra (El príncipe) de Maquiavelo se da en el renacimiento y en las siguientes circunstancias: el desmoronamiento del Poder papal, temporal y espiritual. Se reafirman los estados monárquicos. Con la llegada de Colón a América y el descubrimiento por Vazco 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).**
- 1.1.21 Dice Maquiavelo: ¡Cuál es la esencia de los principados ¿De cuántas clases los hay (despótico, autoritario, **republicano**). ¿Cómo se adquieren, cómo se mantienen y porqué se pierden. Los principados son creaciones del Poder. (Coincidencia con hobbes, "del deseo de adquirir" y se adquiere por la fuerza, con un ejército propio, por el arte de la guerra.
- 1.1.22 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).**
- 1.1.23 Dice Maquiavelo: 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**).
- 1.1.24 La verdadera esencia del Estado (El Estado como un medio no como un fin) radica en la protección de la sociedad.
- 1.1.25 Maquiavelo separa la moral y la ética de la política y escribe cómo deben fundarse las instituciones en base a la política. Refiriéndose a Maquiavelo 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).**
- 1.1.26 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; 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)²**

² HOBBS. Thomas, "El Leviatán", Londres Inglaterra. 1651.

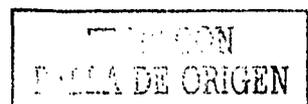
- 1.1.27 En esa época aparece en Londres un libro extraño titulado "*Leviathan*" o la materia, la forma y la potencia de un Estado eclesiástico y civil: El monstruo bíblico del libro de Job: el gigante coronado.
- 1.1.28 *Hobbes* dice: *El arte del hombre puede fabricar un animal artificial (...) que 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).*
- 1.1.29 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 en base a principios racionales, contractuales y **Hobbes** los llama "Leyes de la naturaleza" (19 leyes de la naturaleza). No hagáis a los demás lo (**Justicia**) que no queráis que os hagan a vosotros. Por lo tanto ponéos de acuerdo para renunciar individualmente a sus 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.*
- 1.1.30 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 Rosseau coinciden en la dictadura de las mayorías, el antipluralismo, la no representación proporcional*).
- 1.1.31 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).
- 1.1.32 Y solamente que ese soberano se debilite, los súbditos pueden romper (**Libertad**) el contrato para hacer un nuevo contrato pero igual. *Hobbes* no sólo separa la iglesia del Estado, sino que incluye la iglesia como súbdito del Estado, del *Leviathan*.



- 1.1.33 *Locke* al igual que *Hobbes* parte del estado de naturaleza, del contrato, pero a diferencia de *Hobbes*, *Locke* 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. (y para su libertad).³
- 1.1.34 *Locke* retoma las ideas de los puritanos e inicia el pensamiento político del liberalismo, de la democracia y la república.
- 1.1.35 *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.
- 1.1.36 Pero *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 lo que quieren garantizar y proteger, son 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 principal obligación del Estado, proteger los derechos individuales, si el Estado no lo hace, los individuos pueden revelarse 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.
- 1.1.37 *Montesquieu* al igual que sus antecesores analiza el Poder y la soberanía (*Libertad*), y 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, de los individuos 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*, *Montesquieu* 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*).⁴

³ LOCKE, John. "Tratado del Gobierno Civil", 1690.

⁴ MONTESQUIEU. "El Espíritu de las Leyes", 1748.



1.2 El Poder Legislativo en México

1.2.1 Desde mi punto de vista, hasta al día de hoy, no se ha dado una obra de cultura jurídica constitucional con tanta trascendencia y repercusiones 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 mas 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".

1.2.2 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"; y al referirse al sistema presidencial sostiene *Rabasa* 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 mas 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 ésta lucha deforma el espíritu de la Constitución – dice-".

1.2.3 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 también de tener en cuenta lo que significa para el derecho 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 descomposición constitucional de México con una dictadura de partido. Pero abordemos porque es necesario, las definiciones sobre el Poder Legislativo.

1.2.4 *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

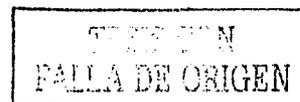
que es, comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por el mandato constitucional.⁵

- 1.2.5 Respecto al Poder Legislativo, *Luis J. Molina Piñero* en el ("*Diccionario Universal de términos parlamentarios*", P. 752.) 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 político que exigen prudencia en la negociación, contrario a lo que significan las imposiciones de los regímenes dictatoriales.
- 1.2.6 *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 a 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 el judicial.
- 1.2.7 La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos intrínsecos la abstracción, la imperatividad y la generalidad y 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 a la hipótesis prevista en sus supuestos.⁶
- 1.2.8 Haciendo uso de una transcripción del pensamiento de *León Duguit*, refiero: "*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 Legislativo según su propia naturaleza, pudiendo ser, al mismo tiempo, una ley formal, pero también no serlo, como frecuentemente sucede...*"⁷

⁵ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press. México: 1998. P. 212.

⁶ 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, etc.

⁷ DUGUIT, León, "Manual de derecho constitucional".



1.2.9 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.

1.2.10 Así, las cosas, y de forma congruente, *José Ramón Cossío Díaz* sostiene que, por el contrario, que 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 generalidad⁸; 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 al 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.⁹

1.2.11 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 constitucional¹⁰. 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 actividad legislativa, pueden tener su origen, no solo del órgano Legislativo propiamente dicho, sino de cualquier otro órgano que en casos excepcionales se encuentra facultado constitucionalmente.

⁸ Cfr.- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Jurisdicción Federal y carrera judicial en México", UNAM. México; 1996. P. 17.

⁹ Cfr.- COSSÍO DÍAZ José Ramón, "Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema corte de Justicia de la Nación", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1992. P.43. El Lic. Daniel Moreno en su libro "Derecho constitucional mexicano", 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990. P. 421, 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, mas 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..."

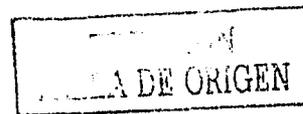
¹⁰ Cossío Díaz señala que tratándose de ordenes positivos, el hecho de que el conocimiento de determinados asuntos se confiera a ciertos órganos y no a otros, se explica por razones históricas, siendo empíricamente verificable el hecho de que en todas aquellas materias cuya concreción jurídica fue encargada a tribunales independientes, el interés de los súbditos era mas fuerte que el de 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 que materias deberán corresponder a los jueces independientes u cuales habrán de conferirse a los órganos administrativos. Ver "Jurisdicción Federal y carrera judicial en México.- Op. Cit Pp. 21 y 22.

1.2.12 *Ignacio Burgoa* afirma que el Poder público del Estado es indivisible, y como el Poder Legislativo es uno en los que se traduce, este también reviste esa calidad. Y luego sostiene una tesis que apunta la inexistencia de varios Poderes Legislativos, Ejecutivos o judiciales; pues el artículo 41 constitucional ordena que "*El pueblo ejerce su soberanía¹¹ por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, 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 opera un sistema de distribución de competencias entre las autoridades Federales y las de los estados, el cual sé finca sobre el principio que enseña que las atribuciones que no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas, y 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 Unión¹², delegando a las Legislaturas locales el resto. Ambos 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.¹³ Sin embargo y como lo apuntamos anteriormente de manera positiva, nuestra Constitución contempla lo contrario a lo expuesto por *Burgoa*, ya que inmersos dentro de un sistema Federal como el nuestro, y con fundamento en el mismo preceptos constitucional, se puede afirmar

¹¹ 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.-ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Prolegómenos de la historia constitucional de México", UNAM. México; 1980. P. 95.

¹² 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 Legislativo 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", Tomo A-C. Editorial Porrúa, S.A. México; 1998. P. 745.

¹³ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit. P. 612. En el mismo sentido véase del mismo autor el "diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2000. Pp. 342 y 343.



que si existen Poderes Federales, locales y municipales, tal y como se desprende de los artículos 39, 40, 41, 71, 113, 124 y 133.

1.2.13 *Burgoa*, en materia distinta coincide con catedráticos, tales como *Daniel Moreno*¹⁴ 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.

1.2.14 "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 Locke¹⁵ y mas tarde con Rousseau, se consideró que por medio de las asambleas legislativas son las que ejercen, por medios de los representantes con mayor legitimidad que ningún otro Poder, la soberanía nacional".¹⁶ Aunque como sabemos para Rousseau, la soberanía no se puede delegar ni representar pues la soberanía es única e indivisible y por lo tanto indelegable.¹⁷

1.2.15 Personalmente agregaría que la soberanía tiene su continente en la Constitución y es indivisible ejecutándose por medio 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)

1.3. La guerra de independencia y la génesis del Poder Legislativo en México

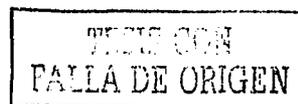
1.3.1 El contenido social de la lucha de independencia se puso de manifiesto a través de la expedición de varios decretos emitidos por el cura Hidalgo, entre los cuales se encuentran uno de fecha 5 de diciembre de 1810 en el que se establecía que debían entregarse a los naturales, las tierras de cultivo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

¹⁴ Profesor de derecho constitucional de la facultad de derecho de la UNAM. Profesor de ciencia política, de partidos políticos y derecho electoral.

¹⁵ Cfr.- LOCKE, Jhon, "Ensayo sobre el gobierno civil", Editorial Porrúa, S.A. Traducida por: José Carner. México; 1997. Pp. 80 y siguientes. "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 sobrepujar lo que tales personas hubieren tenido en estado de naturaleza antes que en sociedad entraren, y traspasado luego a la comunidad."

¹⁶ MORENO, Daniel. Op. Cit. P. 419.

¹⁷ Cfr.- ROUSSEAU, Juan Jacobo, "El contrato social", colección "nuestros clásicos", UNAM. México; 1969. Pp. 14 y siguientes.

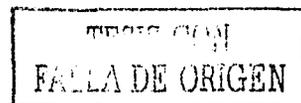


- 1.3.2 En fecha posterior, 5 días después de emitido el anterior decreto, Hidalgo en Guadalajara declaró abolida la esclavitud, así como los tributos que pagaban indios y mestizos.
- 1.3.3 El padre de la patria, como sé le conoce, era partidario de formar un Congreso que emitiera leyes que desterraran 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.
- 1.3.4 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 estos solo 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.
- 1.3.5 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...*"¹⁸
- 1.3.6 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 Zitacuaro, 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".*¹⁹
- 1.3.7 La Junta tiene mas una denotación de órgano político de gobierno) debería estar integrada por cinco miembros, de los cuales solo tres fueron nombrados de forma inmediata, cuyos nombres son: José Sixto Verduzco; José María Liceaga y López Rayón²⁰ que fungió como presidente de la

¹⁸ CASTELLANOS COLL, Ramón, "Historia del II. Congreso del Estado de Tabasco", Tomo I. México; 1991. P. 38.

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ 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 e la potestad que tienen, y cumplimiento de pacto convencional celebrado por la nación en 21 de

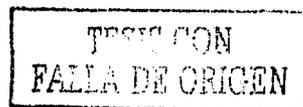


misma. Morelos fue incorporado posteriormente en su calidad de cuarto vocal.

- 1.3.8 Entre las actividades desarrolladas por la Junta de Zitacuaro, 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.²¹Cabe 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 en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre ley Corpus havéas 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).
- 1.3.9 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 mas religiosa por las congregaciones cristianas diferentes).
- 1.3.10 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 Zitacuaro*, como respuesta a una petición de Rayón.
- 1.3.11 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

agosto de 1821". TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1967", 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1967. P. 25.

²¹ Cfr.- CASTELLANOS COLL, Ramón, Op. Cit. P. 38.



ajenos a los militar; en tanto se conformaban cuatro ejércitos capaces de vencer al enemigo, o al menos que lo resistieran.

1.3.12 Morelos tenía la idea de transformar a 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.²²

1.3.13 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 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.²³ Y convirtiéndose en uno de los primeros apuntes para un Estado social de derecho en contraposición al clásico Estado liberal de derecho decantado magistralmente en las Constituciones de 1824 y 1857.

1.3.14 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; arts. 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.²⁴

1.4. 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

1.4.1 Antes de abordar la evolución constitucional de las facultades del Congreso General en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 es pertinente manifestar mi opinión en el sentido de establecer un mecanismo constitucional por medio del cual, al momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtiera una grave laguna o antinomia producto de la

²² Entidad creada por Morelos, situada actualmente en lo que se conoce como el Estado de Guerrero. Cfr.- *Ibidem.* P. 39.

²³ Cfr.- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Prolegómenos a la historia constitucional de México", UNAM. México; 1980. P. 95. . P. 40.

²⁴ Cfr.- ROMERO VARGAS Iturbide Ignacio, "La cámara de senadores de la república mexicana. Pp. 33 y siguientes.

falta de aplicación de una adecuada Técnica Legislativa por parte del Congreso, o por desconocer tesis jurisprudenciales firmes por reiteración, por acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, o resoluciones por contradicción, enviará iniciativa a efecto de que los representantes pudieren si así lo dictaminara la Comisión respectiva ejercer su facultades y subsanen tales errores. La facultad interpretativa de la Constitución y de las leyes secundarias había sido concebida primordialmente como una labor del Congreso, como se advertirá del análisis comparativo y evolutivo constitucional mexicano. Y se podrá constatar categóricamente que dicha función ha venido en desuetudo, a tal grado, que el derecho jurisdiccional ha tenido una evolución positiva en este sentido. Dada tal evolución, se podría justificar la propuesta expuesta por el autor de esta tesis. En la actualidad el inciso f) del artículo 72 de la Carta Magna prevé la función, sin que se lleve a la práctica.

- 1.4.2 Para *Elisur Arteaga Nava* la interpretación constitucional es comprender cual es el sentido de un precepto de ella con vista a si mismo, a los términos que está redactado y a todo su contexto. Es mas, señala que el objeto integral de la interpretación constitucional y legal, es poner en práctica la intención de los autores del documento, y adicionalmente, la intención del pueblo al adoptarlo.
- 1.4.3 Con su práctica se pretende descubrir lo que quiso descubrir el Constituyente al momento de redactar el documento, así como también, con vista a la vigencia y aplicación de ellos, determinar su significado actual.²⁵
- 1.4.4 *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 se encontraba redactado, al precisar: "*Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y de la acta constitutiva*".²⁶
- 1.4.5 La Constitución de 1824 es un documento jurídico principe y fundamental de nuestro país. Aunque con posterioridad se hubiera transformado la Constitución de la forma estatal implantada, susitiuyéndose la forma de Estado Federal por un Central y a pesar de los constantes cambios de

²⁵ Cf.- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press. Harla. México; 1998. Pp. 42 y 43.

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México; 1808 – 1994", 18ª edición. Editorial Porra, S.A. México; 1994. P. 193.

regímenes políticos y gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales.

- 1.4.6 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 establecidos en el territorio nacional, dejó de estar sujeto al dominio político del Estado español pero sin que se convirtieran por 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 norteamericano²⁷. 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.
- 1.4.7 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.
- 1.4.8 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 básicas contenidos en este máximo ordenamiento.²⁸

1.5. El Poder Legislativo y representación popular

- 1.5.1 Sin salirnos del tema sobre nuestra primera Constitución política de 1824 en la que se fundó el Estado mexicano, 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".

²⁷ Cfr.- CUEVA, Mario de la, "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.

²⁸ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo", Op. Cit. Pp. 99 y 100.

"Art. 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".

1.5.2 Según el texto del artículo 10º 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 un 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 mas representativo y soberano de dicho estado; como *José Barragán Barragán* califica a la Legislatura.²⁹

1.6. Estructura unicameral o bicameral

1.6.1 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.³⁰

1.6.2 *Silvano Tosi* es de la opinión 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 la ley, siendo la expresión de la voluntad popular se le debe eliminar cualquier obstáculo a su genuina y directa manifestación, y de ahí la necesidad de que el Poder Legislativo resida en una sola asamblea. Pero tampoco se debe despreciar los argumentos que afirman que la segunda cámara, o cámara de enfriamiento permite una mas meditada decantación 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".

1.6.3 *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

²⁹ Cfr.- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción al Federalismo: la formación de los Poderes en 1824", Universidad de Guadalajara. México: 1994. Pp. 208 y 209.

³⁰ Cfr.- TOSI, Silvano, "Derecho parlamentario". Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial y el Instituto de Investigaciones legislativas. México: 1996. P. 29.

de orden histórico – político propias de los ordenamientos en los cuales se desea implantar.³¹

- 1.6.4 Como lo señalan algunos críticos de la Constitución de 1824, sostienen que por imitación a la Constitución norteamericana de 1787 que sirvió de modelo para nuestros primeros legisladores, ha predominado el bicameralismo, en vista tanto del Acta Constitutiva, como de nuestra primera Constitución Federalista (Arts. 8 y 25; en la centralista de 1836 o siete leyes y en el año de 1843.³² Sin embargo, *Manuel González Oropeza* sostiene con fundamento en el trabajo realizado por *José Barragán*³³, *Jesús Reyes Heróles*³⁴ y *Manuel Herrera y Laso*³⁵, 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.
- 1.6.5 Retomando la observación de *Silvano* en el sentido de que cualquiera de los sistemas que se adopte debe atender a las circunstancias históricas – 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 que redituara una renta anual no menor a dos mil pesos anuales, cantidad de grandes proporciones al inicio de nuestra vida independiente.
- 1.6.6 En nuestra Constitución centralista, los senadores eran designados por las Juntas departamentales, de acuerdo con las listas que formaba la Cámara de Diputados.
- 1.6.7 Por su parte, en las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 25 se expresaba 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.
- 1.6.8 Debido a que se sentía a la Cámara de Senadores como un Congreso aristócrata, el constituyente de 1856-57 suprimió la figura del Senado para

³¹ Cfr.- *Ibidem*. P. 30.

³² Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2000. Pp. 270 y 271.

³³ Cfr.- "Principios sobre el Federalismo mexicano: 1824", Departamento del distrito Federal. México; 1984; y "El pensamiento Federalista mexicano: 1824". Administración y política. Toluca; Universidad Autónoma del Estado de México; 1983.

³⁴ Cfr.- "Centralismo y Federalismo 1443-1814", los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones; 3ª edición. Congreso de la Unión. Tomo III. México; 1985. P. 45.

³⁵ Cfr.- "Federalismo y centralismo", México: historia y política. Editorial Tecnos. España; 1987. Pp. 151 y siguientes.

reducir al Congreso a una sola Cámara³⁶. 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, creyeran que podían modificar, así fuese inconstitucionalmente, la Constitución que apenas entraría nuevamente en vigor.

1.6.9 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.

1.6.10 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 y Madero, se continuó con el sistema bicameral, por lo que hace al Congreso general.³⁷

1.6.11 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 estados³⁸. En virtud de dicho procedimiento, se pensaba que los senadores representaban a los estados de la república y no a la nación, como si lo hacían los diputados³⁹. 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.

1.6.12 Sin embargo, *Serna de la Garza* parece haber advertido elementos que contradigan dicha vinculación. Uno de ellos, sería la experiencia centralista mexicana en la cual, como ya se vio subsistió el bicameralismo. Otro

³⁶ Olvera y Zarco presentaron su voto particular en contra, fundándose éste último en claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema Federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de reformas. Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho constitucional mexicano.- Op. Cit P. 272.

³⁷ Cfr.- MORENO, Daniel, Op. Cit. Pp. 426 a 428.

³⁸ 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 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 de cada Estado, elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años". Cfr.- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción al Federalismo: la formación de los Poderes en 1824", UNAM. México; 1978. Pp. 208 y 210.

³⁹ Al modo de ver de José Antonio Alonso de Antonio, el bicameralismo solo 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 que desempeñan funciones parcialmente diferentes. Así las cosas, la cámara baja ostentará la representación política, mientras que la cámara alta, la representación

territorial. Cfr.- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, "Derecho parlamentario", J.M. Bosch editor. España; 2000. P. 34.

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.

- 1.6.13 Finalmente, como último elemento, al parecer de este autor, es el hecho de que a los aspirantes a ser miembro de cualquiera de las cámaras se les exigen los mismos requisitos, con excepción del de la edad.
- 1.6.14 Mas bien la justificación de un sistema bicameral, no lo constituye el hecho de vivirse un sistema Federalista, sino el ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del Poder Legislativo⁴⁰. Es mas, la mayor serenidad política y de ánimo y de madurez lo supone la edad más avanzada. Este factor resultaría el factor determinante que garantizara la existencia de un elemento moderador en los procedimientos Legislativos.
- 1.6.15 Mientras en México existía un partido hegemónico en el Poder, y con partidistas del mismo dentro de todas las instancias gubernamentales, incluidas ambas cámaras de la legislatura Federal, se sustituía el sistema bicameral.
- 1.6.16 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 República⁴¹, 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.

⁴⁰ 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 por: Carlos Ruiz del Castillo. 2ª edición. Instituto editorial REUS. España; 1972. P. 476.

⁴¹ Recuérdese que el PRI fue perdiendo espacios dentro de la legislatura Federal, tan solo 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 Quezada. 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 mas 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 solo obtuvo 76 lugares de los 128 de la cámara alta. El debilitamiento del entonces partido hegemónico u oficial desmanteló 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.

1.6.17 *Serna de la Garza*, cita las ventajas institucionales del sistema bicameral bajo la óptica de *Tena Ramírez*, las cuales son:

- a) el hecho de favorecer el equilibrio de Poderes, dividiendo al Legislativo, el cual generalmente tiende a predominar⁴².
- b) 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.
- c) 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 Legislativo⁴³. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite que la controversia sea meditada y madurada a efecto de emitir un buen juicio.⁴⁴
- d) Además incluyo la representación de los intereses de los Estados como lo hemos visto recientemente con el debate sobre el Federalismo fiscal.

1.7. Facultades asignadas al Congreso Federal

1.7.1 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”.

- 1.7.1.1 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 quien o cuantos gobernaran, ni como se distribuía y ejercía el Poder, ni que facultades tuviera cada órgano público; lo realmente importante era que los funcionarios públicos no obraran caprichosamente, sino dentro de las orbitas de

⁴² 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.- DUVERGER, Maurice, “Instituciones políticas y derecho constitucional”, 6ª edición española. Editorial Ariel. España; 1982. P. 135.

⁴³ 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 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 mas, agravaría el problema principal que atañe al parlamento; por lo que propone una disposición adecuada en torno a l 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 edición española. Editorial Ariel. España; 1982. P. 136.
⁴⁴ Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, “Derecho constitucional mexicano”, 16ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1978. P. 266. Autor citado por Serna de la Garza, José María, “Panorama de derecho mexicano”, Mc Graw Hill. México: 1997. Pp. 9 y 10.

las leyes, que no eran mas que las condiciones de la asociación civil. Por lo que los poseedores del Poder solo 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.

- 1.7.1.2 *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.⁴⁵
- 1.7.1.3 La adopción de estas ideas, mas 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.
- 1.7.1.4 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 mas 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.*

⁴⁵ Cfr.- RABASA, Emilio O. "El pensamiento político del constituyente de 1824; integración y realización". UNAM. México; 1986. Pp. 129 y 130.

- V. *Arreglar definitivamente lo límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre si sobre la demarcación de sus respectivos distritos.*
- VI. *Erigir los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.*
- VII. *Unir dos o mas 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. *Formas 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 instruirlos conforme a la disciplina prescrita pro 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 mas 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.”⁴⁶ Además de la que “Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y del Alta Constitutiva; establecida en el artículo 165”.*

1.7.2 Lo establecido en la Constitución de 1857.

Por lo que hace a este otro documento histórico tenemos que sufrió algunos cambios, tanto de fondo como de forma. Entre estos 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 a los artículos siguientes quedaba conformado por diputados, propietarios y suplentes.

1.7.2.1 Algunos de los preceptos fueron derogados, otros tantos cambiados de posición dentro de las fracciones que contienen las

⁴⁶ Cámara de diputados, “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. LVII legislatura. Tomo VIII. Artículos 73-81. Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2000. Pp. 32 a 34. Igual véase TENA RAMÍREZ, Felipe, “Leyes fundamentales de México, 1808-1967”, Op. Cit. Pp. 174 a 176.

facultades del Congreso. Y en lo tocante a la última fracción del citado precepto, se redactó bajo el siguiente tenor:

*"XXX. Para expedir 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."*⁴⁷

1.7.2.2 Sobre la última fracción, *Emilio Rabasa* expone que fue tomada de la Constitución norteamericana, siendo un precepto indispensable, y que seguro se pusieron 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 libre a arbitrio de cada departamento la interpretación de sus atribuciones especiales, y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño.

1.7.2.3 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. Si 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 *Jonson*, en 1869 en los Estados Unidos.⁴⁸

1.7.3 El artículo 73 de la Constitución de 1917

1.7.3.1 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.

⁴⁷ Cámara de diputados, Op. Cit. Pp. 48 a 50. Igual véase TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México, 1808-1967", Op. Cit. Pp. 617 a 619.

⁴⁸ Cfr.- RABASA, Emilio O. "La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México", 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990. Pp. 156 y 157.

2º. Que 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 hubieran 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 y Territorios Federales, sometiéndose a las bases que se marcaban en cinco fracciones(derogada);⁴⁹

VII. (...)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede 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 créditos 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. (...)

⁴⁹ Para conocer el texto de aquella fracción remitimos al lector a dar lectura del libro: TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México, 1808-1967". Op. Cit. Pp. 846 y 847.

- 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;
- 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 estos;
- XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;
- 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 solo la conformidad de las partidas gastadas pro el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;(derogada);
- XXIX. Para establecer contribuciones en distintas materias;
 - 1°. Sobre el comercio exterior;
 - 2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.
 - 3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 - 4°. Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la federación.
 - 5°. 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 u 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 pro concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y

XXX 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.⁵⁰

1.8. El Poder Legislativo en las entidades federativas

1.8.1 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.⁵¹

1.8.2 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.⁵²

1.8.3 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.⁵³

1.8.4 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, Art. 49; denominándolos, Legislaturas de los estados, Art. 116 y 122; órgano Legislativo estatal, Art. 105, fracc. II inciso d); o simplemente egislaturas , Art. 135.

⁵⁰ *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.

⁵¹ Cfr.- Revista de política y derecho parlamentario.- Año 1. No. 1. Junio-Julio. México; 1992. P. 112.

⁵² Cfr.- *Ibidem*. P. 114.

⁵³ Cfr.- *Ibidem*. P. 116.

- 1.8.5 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, y perfectamente diferenciadas en su aspecto temporal; a la primera se le califica como original, y las 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.
- 1.8.6 La segunda forma en que se manifiesta genéricamente, el Poder Legislativo local es la que se suele denominar de "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)⁵⁴.
- 1.8.7 Las legislatura estatales ejercen las facultades que de forma expresa o tácita les confiere la Carta Magna. De forma expresa se encuentran señaladas en los artículos 5, 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", etc. como se puede observar al dar lectura a los artículos 4 y 5 de la Constitución Federal. Es mas, con apego al artículo 124 es de su competencia legislar sobre aquellas materias que no hayan sido expresamente reservadas a los Poderes Federales y no tengan prohibido de forma expresa.
- 1.8.8 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

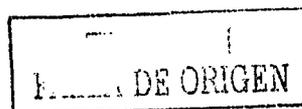
⁵⁴ "El Poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en, Ejecutivo, Legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o mas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo".

servidores públicos locales, mismas que son inatacables y por medio de las cuales se imponen penas.⁵⁵

1.8.9 Adelantándome un poco a lo que se tratará en el capítulo sexto del presente trabajo, tan solo 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*".⁵⁶

⁵⁵ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho constitucional", Oxford University Press. Harla. México; 1998. P. 598.

⁵⁶ Cfr.- SALAZAR ABAROA, Enrique A. y Manuel González Oropeza "Digesto constitucional mexicano. Las constituciones de Colima". H. Congreso del Estado de Colima. Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas legislativas. México; 2000. P. 476.



Capítulo 2 Estudio Sobre el Derecho Parlamentario

2.1. Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario. Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Tesis de Antonio Martínez Báez

2.1.1 "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?

2.1.2 El pensador equipara una hipótesis con una mutación, señalando que la discusión crítica y racional nos posibilita criticar nuestras hipótesis y eliminarlas como falsas sin exterminar a los descubridores o representantes de las malas hipótesis. Además, considera a ésta 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.⁵⁷

2.1.3 Precisamente, este espíritu crítico a que alude *Popper*, es el que en su pensamiento como constitucionalista, *Antonio Martínez Báez*⁵⁸, aplica para hacer evolucionar el contenido de las ideas, gracias a la 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.

2.1.4 *Antonio Martínez Báez*, antes de iniciar con su ponencia en el Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario, es categórico al afirmar que el recinto denominado "Instituto de Investigaciones Legislativas", debía ser mejor llamado como "Instituto de Investigaciones Parlamentarias".

2.1.5 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 cuando estamos en presencia de cualquiera de los dos.⁵⁹

⁵⁷ POPPER, Karl, "El cuerpo y la mente: escritos inéditos acerca del conocimiento y el problema cuerpo-mente", ediciones Paidós. España; 1997.

⁵⁸ El ilustre Dr. En Derecho *Antonio Martínez Báez* en alguna ocasión expuso que debía al maestro *Herrera y Lasso*, quien 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 el mismo le califica, dada su escasa y nula practicidad- se considera oficial y académicamente un constitucionalista. Cfr. MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Obras Políticas constitucionales" UNAM. México; 1994. P. 226.

⁵⁹ Cfr.- Varios autores, "Derecho Parlamentario iberoamericano". Editorial Porrúa, S.A. México; 1987. P. 17.

- 2.1.6 Mas adelante citando a *Guasp* señala que en la cátedra, particularmente en la que se hace el estudio particular 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".
- 2.1.7 A sido un error muy recurrente tratar de contemplar al problema jurídico estatal desde la perspectiva de una sola norma, aunque esta se la fundamental, ya que no se trata de todo el orden normativo del Estado.
- 2.1.8 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 que no encierra el mismo repertorio global de problemas de que conoce el verdadero Derecho del Estado, "el Derecho Político".
- 2.1.9 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.⁶⁰
- 2.1.10 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 estas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita del Derecho Constitucional, que deja establecido y montado el organismo encargado de ello.
- 2.1.11 Después *Pérez Serrano*, citando a *Vicenzo 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

⁶⁰ Cfr. - *Ibidem*. P. 19. Véase en el mismo sentido La Política: Aristóteles. Tratado de Derecho Político, Nicolás Pérez Serrano; Curso de Derecho Político Vol. I. Pablo Lucas Verdú; Derecho Político, E. Kkehart Stein; Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, José Francisco Ruiz Massieu.

obstante ya haber una buena cantidad de material acopiado para elaborarlos de forma sistemática.

2.1.12 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 solo 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 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.

2.1.13 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.

2.1.14 Para *Martínez Báez*, el término alterno que le había propuesto *Berlín Valenzuela* "Derecho Legislativo", considera que 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 esta 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 a la función legislativa, la cual es compartida por varios órganos de autoridad, que ya son sujetos a una serie de disciplinas jurídicas correspondientes.⁶¹

2.1.15 Finalmente concluye su exposición citando las palabras escritas por *San Isidoro* en el siglo sexto, 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*

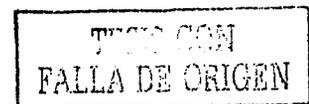
⁶¹ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 28 y 29.

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".⁶²

2.2. Derecho Parlamentario, Derecho Legislativo y Derecho Jurisprudencial

- 2.2.1. Como ya ha sido expuesto en el punto que antecede, tenemos una idea mas 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 solo nos falta hacer un breve señalamiento por lo que a nuestro leal saber y entender corresponde como objeto de estudio al Derecho Jurisprudencial.
- 2.2.2. Como es bien sabido, la separación de Poderes concebida por Montesquieu no es tan tajante e inflexible como supuestamente el la propuso o la interpretaron sus seguidores y los teóricos y tratadistas de la División de Poderes, puesto 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.
- 2.2.3. Por lo que hace a la función legislativa, ha sido depositada preponderantemente en el órgano Legislativo, Parlamento, Asamblea, legislatura, etc, sin embargo, otros órganos del Estado en los cuales se ha depositado predominantemente el ejercicio del 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 Derechopositivo la categoría de Ley en el sistema jurídico mexicano.
- 2.2.4. Etimológicamente, el vocablo jurisprudencia proviene del latín *jurisprudentia*, que proviene del *ius* y *prudentia*, y que significa prudencia de los justos. Ulpiano la concibe de acuerdo a su origen etimológico.

⁶² Ibidem. P. 30. Esta misma ponencia se puede leer en el libro Martínez Báez, Antonio.- Op. Cit. Pp. 371 a 380.



2.2.5. 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 tiende 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.

2.2.6. 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.

2.2.7. 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.⁶³

2.2.8. 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.⁶⁴

2.2.9. Para *Luis Prieto Sanchis*, la interpretación que hacen los jueces (jurisprudencia) se ajusta por regla general a las orientaciones legales; y 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.

2.2.10. Pone de relieve que una de las características de las decisiones Judiciales firmes, es que se deben acatar obligadamente, aún 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

⁶³ Concepto de Jorge Adame Goddard en: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo I-O. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México: 1996. Pp. 1890 y 1891.

⁶⁴ Cfr.- NIÑO, José Antonio, "La interpretación de las Leyes", Editorial Porrúa, S.A. México: 1971. P. 34.

los caminos de la irracionalidad y de que resulta viable una fiscalización de las decisiones Judiciales tomando como parámetro las prescripciones legales. Dados estos límites, concluye que los órganos Judiciales son órganos limitados de producción jurídica.⁶⁵

- 2.2.11 Es mas, acerca de la legitimidad que guarda el Derecho Judicial, este autor señala que en un sistema Político en el cual la soberanía nacional 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.⁶⁶
- 2.2.12 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"*.
- 2.2.13 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 para 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.
- 2.2.14 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 segundo 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.
- 2.2.15 Lo que la doctrina ha señalado como la jurisprudencia por contradicción, encuentra su fundamento en el párrafo final del artículo 192.

⁶⁵ Cfr.- PRIETO SÁNCHEZ, Luis, "Ideología e interpretación jurídica", Editorial Tecnos. España; 1993. Pp. 109 y 110.

⁶⁶ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 118 y 119.

2.2.16 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 de las Salas, y por unanimidad de votos cuando es la emitida por los Tribunales colegiados de circuito.

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

2.2.18 Lo expuesto anteriormente considero 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.

2.3. Concepto de Derecho Parlamentario como rama del Derecho Político

2.3.1. Advertida que fue la diferencia entre el Derecho Parlamentario como rama del Derecho Político y el Derecho Legislativo desde la óptica del *Dr. Martínez Báez*, es momento en que se establezca un concepto de lo que se debe entender por el término "Derecho Parlamentario", pese a que no se puede encontrar tan fácilmente doctrina y autores que profundicen sobre la materia, cada día son mas 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 mas 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 y Parlamentarios en beneficio de aquellos que viven el Derecho Parlamentario todos los días en carne propia y es la sociedad toda.

2.3.2. 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.*⁶⁷

- 2.3.3. 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."*⁶⁸
- 2.3.4. 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.⁶⁹
- 2.3.5. 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."*⁷⁰
- 2.3.6. *Susana Thalía Pedroza de la Llave* no solo 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 es la mas 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."*⁷¹

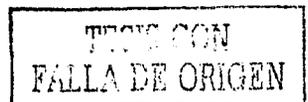
⁶⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica. México; 1995. P. 34. Este concepto a que llegó el autor se desprende después de haber hecho la cita de las concepciones de diversos autores, tales como: Silvano Tosí, Manuel Fraga Iribarne, León Duguít, León Martínez - Elípe y Vincenzo Micelli. A la definición dada por Berlín Valenzuela se apega José María Serna de la Garza, quien en su libro Op. Cit. P. 3, lo hace patente.

⁶⁸ SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario español", Editorial Espasa Calpe. España; 1990. P. 30.

⁶⁹ Cfr.- Loc. Cit.

⁷⁰ ROSSELL, Mauricio, "Congreso y gobernabilidad en México: una perspectiva desde la experiencia internacional", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrua, grupo editorial. México; 2000. P. 19.

⁷¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "Congreso de la Unión, integración y regulación", UNAM. México; 1997. P. 33.



2.3.7. Amén de las críticas a que pudieran 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 Federal⁷², 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.

2.4. Naturaleza del Derecho Parlamentario

2.4.1. *Diego Garrido* hace mención que sobre la naturaleza del Derecho Parlamentario se ha escrito mucho, pero la doctrina no se pone de acuerdo sobre cual 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.

2.4.2. Esto se debe principalmente, a su criterio a 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.

2.4.3. 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, etc.

2.4.4. Desde la perspectiva subjetivista se llega a la conclusión de que el Derecho Parlamentario es el Derecho estatutario de los Parlamentos.⁷³

2.4.5. 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.⁷⁴

⁷² Toda regla tiene excepciones, una de ellas, cuando se trata del pacto Federal, el mismo ha sido roto en una sola ocasión por la vigencia de la Constitución centralista de 1836, mejor conocida como las Siete Leyes.

⁷³ Cfr.- "I Jornadas de Derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie IV. España; 1985. P. 175.

⁷⁴ Cfr. - Ibidem. P. 176.

- 2.4.6. *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, que ello implica el análisis de una calidad que da Derecho a ser, dentro de la esfera del ser del derecho.⁷⁵
- 2.4.7. Para este autor, pocas instituciones son a la vez tan extensas, pero tan mal conocidas como es la Institución parlamentaria; y aún 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 alguna forma comparte la misma sustancia que el Derecho que le sirve de marco y de soporte, el cual es: el Derecho Constitucional.
- 2.4.8. Una nueva perspectiva se orienta al análisis de los orígenes, a la forma de su creación histórica pero sin bastar solo en quedarse en el análisis de su creación, sino además, profundiza en su dinámica siempre renovada y, en consecuencia, en constante creación.
- 2.4.9. Desde esta óptica, el Derecho Parlamentario reviste características propias que le dan fisonomía, ya que su creación solo 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.
- 2.4.10 *Maldonado Pereda* observa que en el Derecho Parlamentario son a las Cámaras los sujetos que crean ese derecho, y al mismo tiempo son los receptores del mismo. Para algunos hay una identidad entre el sujeto y el objeto del derecho.
- 2.4.11 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.
- 2.4.12 Por ello, el Derecho Parlamentario es un Derecho cuasiconstitucional⁷⁶, porque quien lo forma y a quien se dirige es partícipe esencial del Poder constituyente.
- 2.4.13 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,

⁷⁵ Cfr.- Varios autores, "Derecho Parlamentario iberoamericano", Op. Cit. P. 33.

⁷⁶ Pedroza de la Llave comparte este criterio, y para ello cita - en su libro, intitulado, Op. Cit. P. 34 -. 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. Pp. 362, 365, 367 y 369.

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, mas ordenada, mejor racionalizada y mas difícil de reformar, que le brindan una cara rígida y un tanto desdibujada.⁷⁷

2.4.14 Finalmente concluye con las siguientes palabras: "*El Derecho Parlamentario existe independientemente de que pudiera confundirse o no como disciplina autónoma...*"⁷⁸

2.4.15 Esta afirmación tan categórica la sustenta mediante un razonamiento hecho en el sentido de que una rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos, pero que por el conglomerado de normas y actos que lo constituyen hará imposible dotarlos de autonomía, aunque no se pueda negar sobre su existencia.⁷⁹

2.5. El Derecho Parlamentario en la historia de ciencia jurídica

2.5.1. 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.⁸⁰ 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 Batiz* respecto a la denominación, funciones y normatividad de la vida interna y externa de lo que ahora conocemos como Parlamentos, Asambleas y Congresos .

2.5.2. *Bernardo Batiz* 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

⁷⁷ Cfr.- Varios autores, "Derecho Parlamentario iberoamericano", Op. Cit. Pp. 38 y 39.

⁷⁸ *Ibidem*. P. 51.

⁷⁹ Cfr.- *Ibidem*. P. 39.

⁸⁰ 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.- *ROSSELL*, *Mauricio*, Op. Cit.. P. 17.

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

- 2.5.3. 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 los presentes pidiendo "numera", para determinar si había quórum. En el medievo, 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 Batís 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 ordenes 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.
- 2.5.4. Al final, la elección debía resultar siempre unánime (los rojizos eran acallados a gritos o bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero Derecho de mayoría no repito: el principio consagradorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad".
- 2.5.5. 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.
- 2.5.6. Al salir de los claustros y las congregaciones las reglas de su vida privada y hacerse públicas. 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.

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

2.5.8. Hace notar *Francisco Berlín Valenzuela* que la mayoría de los países han optado por la instauración de regímenes democráticos, sea este 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.

2.5.9. 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)⁸¹, y de este, 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 que ya precisadas las fronteras del Derecho Parlamentario éste no solo se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos constitucionales que regula éste 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.⁸²

2.6. Fuentes del Derecho Parlamentario mexicano

2.6.1. 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.⁸³

⁸¹ "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, Op. Cit. . P. 3.

⁸² Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. Cit. Pp. 43 y 44.

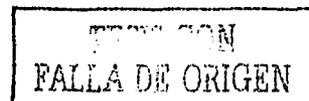
⁸³ Numerosos han sido los estudiosos del Derecho que han abordado el tema de las fuentes, entre los cuales se encuentra Eduardo García Maynez quien estima que en la terminología jurídica la palabra "fuente" tiene tres

- 2.6.2. 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.⁸⁴
- 2.6.3. Citando a *León Martínez Elípe* 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.
- 2.6.4. Por ello, cuando se habla de fuentes del Derecho Parlamentario *Berlín Valenzuela* se basa en la concepción tridimensional de este derecho; de donde se puede clasificar a las fuentes del mismo de la forma siguiente:
- a) 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.
 - b) Fuentes de dimensión sociológica: usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los Grupos Parlamentarios.
 - c) Fuentes de dimensión axiológica: Régimen Político, principios Políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el Derecho Parlamentario comparado.⁸⁵
- 2.6.5. 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; mismo que 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.

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 a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc) que encierran una Ley o conjunto de Leyes. Cfr.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", Editorial Porrá, S.A. México; 1985. P. 35.

⁸⁴ Una exposición general en L. MARTÍNEZ, Elípe. "Las fuentes del Derecho Parlamentario", en obra colectiva. Las Cortes Generales. Tomo III. Editado por: D.G. servicio jurídico del Estado. España; 1987. Pp. 1577 y siguientes. Obra citada por SANTAOLALLA, Fernando. Op. Cit. P. 33.

⁸⁵ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. Cit. P. 71.



- 2.6.6. Uno de los principios del Estado Federal, es que cada entidad federativa sé de su propia Constitución, la que sirve de sostén de la legislación Local.
- 2.6.7. Al existir comúnmente una coincidencia en principios y formas de gobierno de la federación y las entidades federativas, estos últimos cuentan con un órgano Legislativo depositado y representado por un Congreso de los Diputados, quién se encarga de la elaboración de las Leyes, deliberar y parlamentar los asuntos de importancia para la entidad. Por tanto, la Constitución⁸⁶ de estos territorios delinea la integración y facultades de la cámara, así como el establecimiento de las reglas del proceso electoral que conducen a su integración, la cual está debidamente regulada por una Ley específica, tal como acontece a nivel Federal.
- 2.6.8. 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 a nivel 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"*.
- 2.6.9. 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".
- 2.6.10 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.
- 2.6.11 Al respecto, *Berlín Valenzuela* escribe sobre la especial importancia tienen las facultades de los Poderes Legislativos Locales en atención de los municipios, así como su intervención en el proceso de reformas a la Constitución General de la República, que atento al artículo 135 de la

⁸⁶ "Evidentemente, la Constitución es la primera norma reguladora del Derecho Parlamentario al ser la primera del conjunto del ordenamiento jurídico". Alonso de Antonio, José 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.

misma es necesaria para una reforma que sea aprobada por la mayoría de ellas.⁸⁷

2.6.12 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.⁸⁸

2.6.13 Por su parte, los Reglamentos Parlamentarios son también una fuente del Derecho Parlamentario⁸⁹, 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.

2.7. Autonomía del Derecho Parlamentario, como rama del Derecho Político Constitucional

2.7.1. 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.

2.7.2. 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 Popper⁹⁰, 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.

2.7.3. 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

⁸⁷ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. Cit. Pp. 75 a 77.

⁸⁸ Cfr.- Ponencia de Jorge Rodríguez Zapata en: I jornadas de Derecho Parlamentario; 21, 22 y 23 de marzo de 1984.- Op. Cit. P. 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.

⁸⁹ 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.- ROSSELL, Mauricio, Op. Cit. P. 22.

⁹⁰ Cfr.- POPPER, R. Karl, "En busca de un mundo mejor", Traducción de Jorge Vigil Rubio. Editorial Paidós. España; 1995. P. 93. Autor citado por: *Ibidem*. P. 21.

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).

- 2.7.4. 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 porfiriato hasta nuestros días y de un partido de Estado, luego dominante, posteriormente mayoritario como lo fue el PNR, PRM, PRI⁹¹.
- 2.7.5. Finalmente afirma *Rosell* 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.⁹²
- 2.7.6. Por su parte, *Francisco Berlín Valenzuela* critica el hecho de que en muchos países aún no se trate la materia de Derecho Parlamentario como autónoma, ése a que se trata de una rama del Derecho que justifica claramente su independencia.⁹³ y yo agregaría de la rama del Derecho Político.
- 2.7.7. El mismo autor 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 solo 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.
- 2.7.8. 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.

⁹¹ Ver "Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional; 1929 - 1991", 2ª edición. Fundación mexicana. Cambio XXI. México; 1991.

⁹² Cfr.- ROSSELL, Mauricio, Op. Cit. . P. 21.

⁹³ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. Cit. P. 45.

- 2.7.9. El Italiano *Vittorio di Ciolo*⁹⁴ 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 estos no agotan su materia. Las normas del Derecho Parlamentario son producto de varios ordenamientos, dotadas de eficacia formal diversa.
- 2.7.10 Por lo antes expuesto, en México el Derecho Parlamentario ya camina como una disciplina jurídica autónoma del Derecho Político, como ya acontece en algunos 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, Inglaterra, entre otros. Aunque en los Estados de la República Federal mexicana encuentra aún resistencia.
- 2.7.11 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 desmembramiento de su tronco constitucional.
- 2.7.12 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.⁹⁵
- 2.7.13 Desde mi punto de vista coincido parcialmente con *Batiz (teoría del Derecho Parlamentario*”, P. 6) al dividir el Derecho Constitucional público (para mí Derecho Político) en:
- a) Administrativo = Poder Ejecutivo
 - b) Judicial = Poder Judicial
 - c) Parlamentario (Poder Legislativo); y el autor de ésta tesis agregaría el
 - d) Municipal y el Electoral. (pues forma parte del Poder Reformador de la Constitución Local en el caso de Colima). Serían las cuatro ramas del Derecho Político que tiene su fundamento específico en los artículos 39, 40, 41, 49, 50, 56, 80, 94, 115 y 116 de la Constitución Federal.
 - e) Electoral. La historia Constitucional del Estado de Hidalgo ha tenido y definido al municipio como Poder; la historia Constitucional mexicana propuso el Poder Electoral; el Derecho Político Constitucional de Nicaragua tiene en su División de Poderes (la actual Constitución) y

⁹⁴ Autor citado por: *Ibidem*. P. 46.

⁹⁵ Cfr.- *Ibidem*. P. 47.

Poderes entre ellos el Poder Electoral que viene a ser similar en facultades al Instituto Federal Electoral.

2.7.14 Se ha sostenido entre otros (Hauriou) y con diferentes palabras que la Constitución es el marco jurídico del fenómeno político. Dentro de éste marco jurídico hay un manejo de artículos que sustentan, establecen y definen en que órganos se deposita el 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 multivocamente lo llamamos Derecho Constitucional, pues al referirnos al mismo nos referimos indistintamente 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 doctrinalmente 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 división hecha por Batís y ampliada por el autor de la presente tesis.

2.7.15 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 agregaría la visualización federalista.

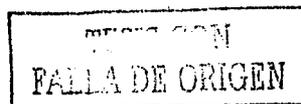
2.7.16 El primero se presenta cuando el Derecho Parlamentario se imparta en las universidades, como una cátedra independiente de otras. El segundo, desde el momento en que existe una sistematización orgánica de figuras; mientras que el tercer aspecto se refiere a que se debe encontrar en un texto único.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

2.7.17 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.⁹⁶

2.8. Derecho Parlamentario y acto Parlamentario

2.8.1. 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

⁹⁶ Cfr.- LUCAS VERDÚ, Pablo, Op. Cit. Pp. 361, 369, 372, 376 y 401. Autor citado por PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, Op. Cit. Pp. 34 y 35.



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, etc.

- 2.8.2. 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 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.
- 2.8.3. Pese a que como ya hemos visto, el Derecho Parlamentario aún no goza de cabal autonomía, debido a que aún se encuentra en proceso de desarrollo, es decir, en etapa evolutiva; aún 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 estudio es autónoma, y partiendo de aquel falso supuesto comenzaron con el estudio de los actos Parlamentarios.⁹⁷ Tal opinión data del año de 1991 y la evolución doctrinal ha sido tal que como expongo hoy, tiene personalidad propia el Derecho Parlamentario.
- 2.8.4. El jurista italiano *Carlo Espósito*⁹⁸ 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.
- 2.8.5. 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, son: 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.⁹⁹ Es mas, los actos jurídicos se pueden clasificar, atendiendo a la parte que emite la declaración de la voluntad como unilateral o plurilateral.¹⁰⁰

⁹⁷ Cfr.- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y Juan Carlos de Silva Ochoa, "Parlamento y derecho", Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco. España; 1991. P. 457 y 458.

⁹⁸ Cfr.- ESPOSITO, Carlo, "Atti parlamentari, en Enciclopedia del diritto; Tomo IV, Giuffrè, Italia; 1959. P. 77. Autor citado en: Ibid. P. 462.

⁹⁹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. "Obligaciones civiles", 3ª edición. Editorial Harla, México; 1984. Pp. 47 y siguientes.

¹⁰⁰ Cfr.- GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Derechocivil", 3ª edición. Editorial Porrúa. México; 1979. P. 212.

- 2.8.6. Otro autor italiano, *Andrea Manzella*, aunque distingue la publicidad de los trabajos Parlamentarios y su documentación legal, afirma que por 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.¹⁰¹
- 2.8.7. 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 estas.
- 2.8.8. Igualmente, *Vittorio di Ciolo* estima como actos Parlamentarios, primeramente, a los que nacen en el Parlamento y está 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 extraña, 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.¹⁰²
- 2.8.9. 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 *Acts of Parliament*.¹⁰³
- 2.8.10 No solo 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.
- 2.8.11 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 pro el Derecho Parlamentario no se limitan a la creación de las Leyes como ya lo hemos afirmado durante el desarrollo del trabajo; motivo por el cual afirman los autores españoles que para acercarnos a una definición del acto Parlamentario hay que hacer

¹⁰¹ Cfr.- MANZELLA, Andrea, "El Parlamento", Instituto de Investigaciones legislativas.- Serie estudios Parlamentarios. México; 1987. México; 1987. Pp. 192 y 193.

¹⁰² Vittorio di Ciolo, "Le fonti del diritto parlamentare", 2ª edición. Edit. Giuffrè. Italia; 1875. P. XLIII. Autor citado en: Figueroa Laradogoitia, Alberto y Juan Carlos de Silva Ochoa, Op. Cit. P. 462.

¹⁰³ Ibidem. P. 463.

abstracción de la materia sobre la cual verse, y aludiendo a esta solo cuando nos ocupemos de las distintas clases de actos Parlamentarios.

2.8.12 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*".¹⁰⁴

2.8.13 Requisitos del Acto Parlamentario

2.8.13.1 Los requisitos de un acto Parlamentario son tres: Son subjetivos, objetivos y formales.

2.8.13.2 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.¹⁰⁵

2.8.13.3 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.¹⁰⁶

2.8.14 Clases de Actos Parlamentarios

2.8.14.1 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, como son los actos cuasijurisdiccionales o jurisdiccionales contemplados en la Constitución General de la Republica, con fundamento en los artículos 101, 108, 109, 110 y 111.

2.8.14.2 A las anteriores hay que añadir otra, que aún teniendo una de las características de una de las ya mencionadas, no encaja plenamente. Estos son los nombramientos o propuestas que realizan las Cámaras

¹⁰⁴ *Ibidem*. P. 464.

¹⁰⁵ *Cfr.*- *Ibidem*. P. 468.

¹⁰⁶ *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, aún 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.

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 muy cualificadas que impongan un acuerdo Político de mayorías muy amplio. Y se les puede denominar como actos complejos por la intervención de distintos órganos, o por la forma de integración de los mismos.

2.8.14.3 De la clasificación anterior, con real importancia para nuestro trabajo, pero en los que nos adentraremos mas adelante, están los actos Legislativos y los actos de control por el Parlamento. En lo tocante a los primeros de los indicados, huelga decir su finalidad; por lo que hace a los segundos, todos los actos Parlamentarios incluidos dentro de esta, suponen un control sobre el Ejecutivo y otros órganos públicos.¹⁰⁷ Posteriormente haremos alusión al acto Legislativo defectuoso o viciado.

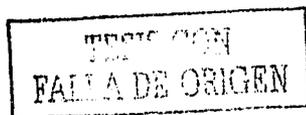
2.9. Precedentes del Derecho Parlamentario mexicano

2.9.1. 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 Batíz- dejó su huella en los procesos, en la legislación parlamentaria. *Hernán Cortéz* 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.

2.9.2. 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 1809.¹⁰⁸ Nótese las denominaciones, Cortes y Asamblea, para aquellos ortodoxos del vocabulario que niegan la denominación coloquial y legal al Congreso mexicano de Parlamento.

¹⁰⁷ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 471 a 473.

¹⁰⁸ Cfr.- BATÍS VÁZQUEZ, Bernardo. "Teoría de Derecho Parlamentario", Oxford University Press. México; 1999. P. 60.



- 2.9.3. Es importante para la historia del Derecho 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 1846-47; el constituyente de 1856-57; el Constituyente de 1916-17, el cual reformó la Constitución de 1857 dando vida a la Constitución que actualmente nos rige.
- 2.9.4. Muy recientemente, en el año de 1987 es cuando se puntualiza doctrinalmente con el debate habido al interior del Primer Congreso de Derecho Parlamentario Iberoamericano celebrado en el Recinto Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando con fino escalpelo y profundos conocimientos de Antonio Martínez Báez da las bases y argumentos para precisar el nombre para mi correcto de la rama del Derecho Político Constitucional materia del presente trabajo, 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.
- 2.9.5. Sin embargo de lo escrito, las obras que en algunos apartados trataron al Poder Legislativo y al Derecho 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); " etc, 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.¹⁰⁹
- 2.9.6. En la última década del siglo pasado y lo que hemos vivido del presente milenio, tenemos que en México ya se han escrito libros, además de encontrar otras fuentes de investigación que tratan la materia ya, bajo el nombre de Derecho Parlamentario, y Derecho Parlamentario mexicano, obras que forman parte de las fuentes consultadas para la elaboración de la presente tesis. (O ensayos sobre Derecho Parlamentario Local como el colimense.

¹⁰⁹ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, Op. Cit. P. 32.

2.10 Naturaleza jurídica de la Ley y los Reglamentos Parlamentarios

2.10.1 Considero de igual jerarquía a la Ley y al Reglamento Parlamentario, veamos porque:

2.10.2 Las primeras normas ordenadas o articuladas que regulaban la vida interna de los Congresos mexicanos y de los Estados se denominaban Reglamentos 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; 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*".

2.10.3 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 Legislativo, la actuación de éste último es solo una de las posibles modalidades que la primera puede adquirir.

2.10.4 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 solo como una norma interna de la administración, al no imponer obligaciones a los particulares no se admitió su juridicidad.

2.10.5 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.

2.10.6 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.

2.10.7 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.

- 2.10.8 "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.
- 2.10.9 La distinción de Leyes en sentido formal aludirán solo aun tipo de ellas creadas por el órgano Legislativo; desde que se confiere la creación de esos preceptos a diferentes órganos y distintos procedimientos, se introduce 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:
- 2.10.10 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.
- 2.10.11 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, I fracción I del artículo 89 de prever a las exacta observancia de las Leyes implica subordinación de los Reglamentos a las Leyes.
- 2.10.12 ¿Cómo diferenciar a un Tratado de una Ley? Por el órgano de creación independiente, claro está en los ámbitos de validez. (...) y mas 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.
- 2.10.13 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.
- 2.10.14 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 mas o menos completa de reglas parlamentarias debidamente codificadas.

2.10.15 *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 aún en las ocasiones en que la norma fundamental se ocupa de la materia y 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.¹¹⁰

2.10.16 Las resonancias administrativas del término Reglamento han llevado a los autores suspicacias con su identificación a los Reglamentos administrativos; otros a repudiar la idea de situarlos a nivel de Ley (mas material que formal) y unos terceros como *Fichbach*, quien sostiene 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 "Geschäftsordnung", en tanto que en los países latinos, como Francia, Italia, España (México), la expresión mas usual es la de Reglamento Parlamentario.¹¹¹

2.10.17 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 el estudio de la misma.

2.10.18 Según *Coro Cillán García de Iturraspe*, 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

¹¹⁰ Cfr.- "I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984.- Op. Cit. P. 355 y 356.

¹¹¹ Cfr.- Ibidem. P. 358.

que son Leyes materiales, D) el que propugna considerarlos como reglas interiores o estatutos internos, E) el que defiende su naturaleza de Reglamentos delegados.¹¹²

2.10.19 *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 este, hasta un pleno Estado de derecho, claro - dice irónicamente el autor- si este existe en algún sitio.¹¹³

2.10.20 En la doctrina española, dice *Fernando Santaolalla*, se ha mantenido, en sentido concidente 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 las 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 solo se puede lograr mediante el reconocimiento de su propio ámbito de autonomiación y autogobierno. El Reglamento es una manifestación de esta autonomía, pero que tiene pleno carácter jurídico. Este solo se encuentra sujeto a la Constitución y a las Leyes, que si bien - según el criterio del autor- tiene fuerza superior a esta últimas, en cuanto deben sujetarse a sus mandatos para su elaboración.¹¹⁴

2.10.21 *Fernando Santaolalla* concluye que los Reglamentos no son Leyes en sentido formal¹¹⁵, pero si normas jurídicas que vinculan a los sujetos y los órganos que entran en su ámbito de aplicación.

¹¹² 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 solo 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. Torres del Moral, Antonio.- Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid; estudios de Derecho Parlamentario. Madrid; marzo de 1986. P. 9.

¹¹³ Cfr.- *Idem*. P. 9.

¹¹⁴ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando, Op. Cit. P. 40.

¹¹⁵ 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, solo limitada por la esfera de aplicación efectiva. Cfr.- FRAGA IRIBARNE, Manuel, "El Reglamento de las Cortes españolas", S.I.P.S. España; 1959. P. 49.

2.10.22 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, sino 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.¹¹⁶

2.11 Jerarquía entre Ley y Reglamento interior del Poder Legislativo

2.11.1 Recordando entonces a *Cossío Díaz* sostengo que, entre la Ley y los Reglamentos Parlamentarios puede no existir una relación jerárquica de suprasubordinación, sino una distinción por su diferente ámbito, ya que el mismo órgano con el mismo procedimiento crea una u otro, inclusive no solamente desarrollando algún precepto de la Ley o del Reglamento, sino indistintamente en ocasiones regulando distinta materia, o en su caso, por medio de acuerdos Parlamentarios cubriendo las lagunas que la dinámica misma del fenómeno Político crea inesperadamente, lo cual tales acuerdos Parlamentarios al normar actividades de los Grupos Parlamentarios se asimilan a la Ley o al Reglamento. Lo anterior es muy opinable y debatible pero no por ello podemos omitir que el marco jurídico no alcanza a regular ni a prever la dinámica de los fenómenos Políticos, los cuales deben encontrar su cause 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.

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

2.11.3 Inclusive, y como dijeron 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 SupremaCorte, evidencia que esta noción jerárquica está en crisis, tal y como lo señalamos con los autores citados.

2.11.4 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

¹¹⁶ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando, Op. Cit. P. 41.

subordinados en el esquema estatal, sometidos al imperio de la Ley, Ley que 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.¹¹⁷

2.11.5 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.

2.11.6 Hay tres notas que diferencia 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.

2.11.7 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.

2.11.8 En definitiva, y de forma categórica Fernando Santaolalla concluye su exposición afirmando que: *"Los Reglamentos Parlamentarios son normaciones 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"*.¹¹⁸

2.11.9 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"*.

2.11.10 En febrero de 1977 *Ulises Schimill Ordóñez* publica en la editorial Textos Universitarios la obra "El Sistema de la Constitución Mexicana" y al

¹¹⁷ Cfr.- *Ibidem.* P. 36.

¹¹⁸ Cfr.- *Ibidem.* . P. 43.

referirse a el Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos escribe lo siguiente:

- 2.11.11 *"Este conjunto de normas es de una importancia extraordinaria. Constituye una reglamentación de las disposiciones constitucionales referentes al Congreso General.*
- 2.11.12 *No es este el momento, ni es ésta la obra adecuada para hacer un estudio de dicho Reglamento. Ello corresponde al Derecho Parlamentario".*
- 2.11.13 Como puede comprenderse al leer la cita anterior *Ulises Schmill Ordóñez* corrobora con su escrito la independencía de la rama del Derecho (Político)Constitucional como es el Derecho Parlamentario; pero además, al referirse al contenido del Reglamento referente a la organización y funcionamiento del Congreso General se refiere al contenido de éste 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?
- 2.11.14 Las normas y acuerdos al interior del Congreso son una prerrogativa constitucional parlamentario 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 principios (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.

Capítulo 3

Partidos Políticos, Parlamentos y Grupos Parlamentarios.

3.1. Partidos políticos. origen y funciones

- 3.1.1. 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.
- 3.1.2. *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 clubs.
- 3.1.3. Para este autor, la existencia de los partidos políticos se remontan al siglo XIX, ya que ningún país del mundo conocía a los partidos políticos mas que los Estados Unidos en el sentido moderno de la palabra. Ya para el año de 1950, estos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose los demás, por imitarlas.
- 3.1.4. Pudiera decirse que la facción es el antecedente del partido, pero con características especiales que lo diferencian, al carecer de una organización permanente, actuar bajo la idea de satisfacción de intereses personales y no contar con una plataforma ideológica de principios políticos que inspiren su actividad.
- 3.1.5. 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 vista 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.
- 3.1.6. 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.¹¹⁹
- 3.1.7. Diversos autores –según el dicho de *Berlín Valenzuela*- comparten la opinión de que los partidos tienen un origen doble. Primero tenemos

¹¹⁹ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México", México; 1965. Pp. 19 y 20.

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. Más 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.

- 3.1.8. 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, etc.
- 3.1.9. 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 mas 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 coordinar su actividad y en consecuencia, limitan sus Poderes, con el objeto de conservar el máximo de autonomía.¹²⁰
- 3.1.10. 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.
- 3.1.11. 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.¹²¹

¹²⁰ Cfr.- *Ibidem*, P. 22. Esta teoría guarda una gran semejanza a la formación del sistema federal de los Estados Unidos y de México.

¹²¹ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. 9a edición. Editorial Porrúa, S.A. México: 1996. P. 2342.

3.1.12. 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.

3.1.13. 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 conforma 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.

3.1.14 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.¹²²

3.2. Los partidos políticos en los siglos XX y XXI en México

3.2.1 Al estudiar la Constitución mexicana, tenemos 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 que se hicieron 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 fecha¹²³.

3.2.2 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.¹²⁴

¹²² Cfr.- Ibídem. P. 2343.

¹²³ La tercera etapa a que me refiero no la pudo prever 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.

¹²⁴ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México", Op. Cit. Pp. 51 y 52.

3.2.3 En su segunda etapa, la norma fundamental, ya no solo 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 establecido 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*".¹²⁵

3.2.4 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 que el mismo precepto consagra a favor de los partidos políticos derechos diversos, tales como: el de participar en las elecciones a nivel estatal y municipal; su derecho al financiamiento público, así como sus fines y obligaciones como sujetos de derecho.

3.3. Partidos de oposición y gobierno

3.3.1 Comenzaremos la presente exposición, 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, sociales, entre otras. De hecho, hablando ya del ámbito político puede haber minorías que se caractericen por su actividad terrorista o revolucionaria.

3.3.2 Aunque el autor habla de los regímenes Parlamentarios, algunas afirmaciones también son susceptibles de darse en los regímenes presidencialistas, como el nuestro. Una de estas afirmaciones va dirigida en el sentido de que las minorías políticas suelen estar representadas en los Parlamentos. Solo 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.

3.3.3 Sin embargo-comenta- son algunos autores italianos los que han hecho énfasis sobre la diferencia entre ambos conceptos.

3.3.4 El autor italiano *Massari*¹²⁶ afirma que la oposición se distingue por su peculiaridad de ser un gobierno a la espera o alternativo mientras que la

¹²⁵ Cfr.- *Ibidem*. P. 53.

¹²⁶ Autor citado por: *Sánchez Navarro, Ángel.- Op. Cit. P. 43.*

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 alternativo legitimada por el consenso de los ciudadanos.

- 3.3.5 Para el autor *Vergottini* el elemento diferenciador de ambos es el concepto de alternancia.
- 3.3.6 Otra diferencia que hayan 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.¹²⁷
- 3.3.7 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 específico¹²⁸, pueden diferenciarse ambos conceptos.
- 3.3.8 Fuera de estos supuestos, la minoría parlamentaria excluida del Poder crítica al gobierno, con el propósito mas o menos real de lograr reemplazarlo o al menos de llegar a formar parte de una mayoría distinta.¹²⁹
- 3.3.9 Cuando el ejercicio de la oposición está prácticamente monopolizado por un único partido o un bloque homogéneo de partidos, es mucho mas fácil identificar la función la y la organización que la protagoniza. Esta se opone usualmente a la mayoría parlamentaria y gubernamental, cosa usual en sistemas bipartidistas.
- 3.3.10 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.

¹²⁷ Cfr.- *Ibidem*. P. 44.

¹²⁸ En determinados sistema se reconocen algunas minorías de oposición que alcanzan reconocimiento específico, que les atribuye personalidad propia, pero no como grupos in 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. Cfr.- *Ibidem*. P. 121.

¹²⁹ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 45 y 46.

- 3.3.11 Bajo estos supuesto, es posible que un partido o bloque se represente ante la opinión pública no solo 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.¹³⁰
- 3.3.12 Dado que el presente trabajo lo que persigue es que se vean las instituciones Parlamentarias desde la óptica del derecho nacional, pero a la luz del sistema federal que nuestras Constituciones Políticas han adoptado desde el surgimiento del Estado mexicano, tenemos que a modo de ejemplo actual encontramos en un libro publicado por el *Congreso Nacional de ciencia Política*, Intitulado "*gobiernos divididos en la federación mexicana*", en el cual se cita el caso del Estado de Aguascalientes que nos parece interesante, tanto por su actualidad como por que en el 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.
- 3.3.13 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 9 distritos. Además que por virtud del principio de representación proporcional se le dio representación a otras corrientes ideológicas (minorías PRD, PT y el Cardenista de Reconstrucción Nacional).
- 3.3.14 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 en base al principio de mayoría absoluta.
- 3.3.15 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 prescribió que la Comisión de Gobierno se integrara con seis Diputados de la fracción mayoritaria, entre los cuales estaría el presidente.

¹³⁰ Cfr.- *Ibidem*. P. 122.

3.3.16 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 a su percepción, las nuevas reformas 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.¹³¹

3.3.17 Un fenómeno pluralista similar se dio en el Estado de Colima al integrar dos bloques al instalarse la LII legislatura, lo cual produjo una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo.

3.3.18 En la actualidad la oposición se ha constituido en una gran fuerza para criticar el funcionamiento del gobierno¹³². 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.

3.4. La composición política pluripartidista en las Cámaras y la financiación pública de los partidos

3.4.1 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.

¹³¹ Cfr.- Congreso Nacional de Ciencia Política, "Gobiernos divididos en la federación mexicana", Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México; 1996. Pp. 169 y 170.

¹³² Para Susana Talla 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.- PEDROZA DE LA LLAVE Susana Talla, "El control del gobierno: función del Poder Legislativo", INAP. México; 1996. P. 248.

3.4.2 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.¹³³

3.4.3 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 olas tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley."

- a. *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".*
- b. *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*
- c. *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.*

¹³³Pilar 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 mas caso que habla 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”.

- 3.4.4 Sobre el particular, dice *René González de la Vega* que el Constituyente Permanente reformó la norma fundamental en diversos artículos con el fin de propiciar el fortalecimiento de nuestra democracia.
- 3.4.5 El artículo 41 ya había sido adicionado en el año de 1989 y con la reforma sufrida en el año de 1996, que a su parecer colma varios aspectos planteados por los partidos políticos y por la comunidad nacional.
- 3.4.6 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.¹³⁴

3.5. Financiación pública de las fuerzas políticas y la relación entre Parlamentarios y partidos

- 3.5.1 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 se puede concebir la democracia sin la existencia de estas organizaciones políticas, además de que es difícil concebir la gobernabilidad sin los partidos, siendo en este momento los agentes más dinámicos de dicha forma de gobierno, así como 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.¹³⁵
- 3.5.2 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

¹³⁴ Cfr.- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "Derecho penal electoral", 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001. Pp. 31 y 32.

¹³⁵ Cfr.- COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. UNAM. México; 1993. Pp. 21-32. Autor citado por: Valencia Carmona, Salvador, "Derecho constitucional mexicano a fin de siglo", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1995. P. 80. 71

masivos de comunicación) y un control sobre el presupuesto de los partidos políticos.

- 3.5.3 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.¹³⁶
- 3.5.4 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.
- 3.5.5 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 siguen 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 fondos públicos, y por el otro, con recursos provenientes de sus simpatizantes y militantes¹³⁷. Además, a diferencia con lo que ocurre en otros países (igual ocurre en México), las subvenciones estatales tienen un peso extraordinariamente predominante en la financiación de los partidos.¹³⁸
- 3.5.6 Respecto al segundo de los factores aludidos al inicio del este punto cabe hacerse la siguiente pregunta, dice la autora ¿Qué instancias de la organización de los partidos deben ser los receptores y responsables directos de las subvenciones públicas?, o una mas específica ¿Debe el Estado dirigir los subsidios solo a la organización nacional o también a las organizaciones regionales o provinciales¹³⁹?
- 3.5.7 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,

¹³⁶ Cfr.- *Ibidem*. P. 81.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ México, dado sus sistema federalista, y la supuesta autonomía de los estados que conforman a la federación, es susceptible de vivir bajo esta problemática.

impacta de forma negativa el grado de democracia interna. La intensidad de estos factores resultará mas elevada en la medida en que se incremente la dependencia económica de los partidos hacia los fondos públicos.

3.5.8 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 estas 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.¹⁴⁰

3.6. Democracia indirecta: Parlamento y representación. La incidencia del sistema de partidos políticos y el pluralismo político

3.6.1 A partir de las ideas Roussonianas hay algunos tratadistas en los regímenes democráticos y en aquellos países en que lo han adoptado, los cuales consideran a la Cámara de Diputados 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.¹⁴¹

3.6.2 *Burgoa*, en torno al tema de la delegación, el mandato y la representación, los define 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 mas allá del orden jurídico positivo y en virtud de las cuales cobra validez.¹⁴²

3.6.3 *Francisco Rubio Llorente* comenta la tesis en que se plasma que el pueblo no solo es el origen del Poder; sino también su titular supremo y la voluntad del pueblo, siendo la voluntad general la única con la capacidad para exigir obediencia a los ciudadanos, es decir, la única fuente posible de las

¹⁴⁰ Cfr.- GARRORENA MORALES, Ángel.- Op. Cit. Pp. 80 y siguientes.

¹⁴¹ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo" . Op. Cit. P. 121.

¹⁴² Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano ", Op. Cit. P. 675.

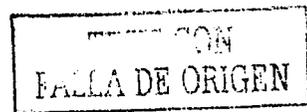
decisiones gubernamentales y de la ley. Pero esa voluntad a la que se atribuye esa capacidad vinculante solo se da cuando el pueblo actúa como una unidad, en la calidad de entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción. Esa voluntad no tiene su génesis en la voluntad de cada uno de los ciudadanos aisladamente considerados. Por razón es 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 especialistas¹⁴³. Especialistas que han sido elegidos por el pueblo, quienes actúan en su calidad de especialistas, y que con su actuación colegiada, representan al pueblo; ellos forman y expresan la voluntad de este.¹⁴⁴

- 3.6.4 La idea de representación política, así entendida encuentra su mas grande consagración en el celebre 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.
- 3.6.5 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.
- 3.6.6 Apegándonos a esta doctrina, afirma *Rubio Llorente*, necesariamente, 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 es solamente una parte del pueblo, y nunca su totalidad, y el representante ha de serlo del pueblo en su totalidad. El representante como especialista y representante de la totalidad, no se encuentra ligado a la voluntad de sus representados por mandato imperativo alguno.¹⁴⁵
- 3.6.7 Para *Rousseau*, no hay mas democracia que la democracia directa aunque no niega la posibilidad de la democracia mediata, que se ejerce cuando el

¹⁴³ 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, 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 como hacerlo.

¹⁴⁴ Cfr.- Varios autores, "I Jornadas de derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Op. Cit. P. 148.

¹⁴⁵ Cfr.- *Ibidem*. P. 149.



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 solo portavoces de la voluntad del pueblo, y sometidos consecuentemente al mandato imperativo de los ciudadanos.¹⁴⁶

- 3.6.8 Otra corriente sostiene que el principio de representación era concordé 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 para transformarse. Entre los seguidores de esta corriente se encuentra Max Weber.
- 3.6.9 Citando un pequeño comentario que se encuentra en "Economía y sociedad" es en donde por vez primera se esboza esta idea, al siguiente tenor: "*La burocratización de los partidos significa que los representantes dejar de ser señores de sus electores para convertirse en servidores del jefe de su partido*".
- 3.6.10 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 ha sostenido que 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.¹⁴⁷
- 3.6.11 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 solo del grupo o fracción, sino de los órganos directores del partido que actúan fuera del ámbito Parlamentario.¹⁴⁸
- 3.6.12 De acuerdo a esta teoría, *Leibholz* sostiene que la naturaleza de la representación se ha transformado de política a plebiscitaria, de

¹⁴⁶ Cfr.- *Ibidem*, P. 150.

¹⁴⁷ 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.- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. Cit. P. 14.

¹⁴⁸ Personalmente considero que los partidos políticos no actúan fuera del ámbito Parlamentario, es mas, 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.

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.¹⁴⁹

3.6.13 Finalmente concluye *Rubio Llorente* que el Parlamento sigue siendo la representación política del pueblo siempre que se modifique¹⁵⁰, para adecuarla con la realidad actual.¹⁵¹

3.6.14 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 convertir a la democracia, que tan solo servirá para mantener empleada a la elite política local.

3.6.15 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.

3.6.16 Aparte del evidente alejamiento de los partidos políticos con los electores, los representantes políticos además, han demostrado su falta de capacidad técnica y su escaso compromiso ético, sobre todo en países de América Latina. La representación política se ha burocratizado.¹⁵²

3.6.17 En la opinión de *José Juan González Encinar* los partidos y la representación no son en la Constitución fines en si 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 esta de donde surgen las exigencias y condicionamiento del actuar de los partidos. Y apunta: "*El auténtico dilema de un sistema democrático*

¹⁴⁹ Cfr.- Varios autores, "I Jornadas de derecho Parlamentario. 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Op. Cit. Pp. 156 a 159.

¹⁵⁰ *Rubio Llorente* considera que el pleno del Parlamento, 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 siguientes.

¹⁵¹ Cfr.- *Ibidem*. P. 170.

¹⁵² Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrá, S.A. México; 2001. P. 3221.

consiste en conseguir la combinación óptima entre cantidad de participación y calidad de las decisiones".¹⁵³

3.7. Democracia directa: (plebiscito, referéndum, iniciativa popular y mandato)

3.7.1 *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.

3.7.2 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.

3.7.3 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. Citado por Posada, "se trata del acto primero mediante el cual la nación interviene efectivamente para designar los Poderes supremos".¹⁵⁴ Sin contar, que es 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.

3.7.4 Mucho se ha discutido sobre la diferencia entre esta figura y el referéndum; según León Duguít¹⁵⁵ 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.

3.7.5 Por su parte, Tambaro¹⁵⁶, 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.

3.7.6 Afirma Sánchez Viamonte que, si algún derecho no enunciado nace de la soberanía del pueblo, es 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 más fiel expresión de

¹⁵³ GARRORENA MORALES, Ángel, "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia (11 - 13 de abril de 1988)", Editorial Tecnos. España; 1990. P. 79.

¹⁵⁴ Enciclopedia jurídica OMEBA. Tomo XXII Peni-Pres. Driskil, S.A. Argentina; 1976. P. 373.

¹⁵⁵ Autor citado en: Loc. Cit.

¹⁵⁶ Autor citado en: Loc. Cit.

la opinión y de la voluntad del pueblo, si se utiliza como un medio de consulta al pueblo sobre problemas específicos de carácter institucional y si se asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión.

3.7.7 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.

3.7.8 Por 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.¹⁵⁷

3.7.9 La diferencia se advierte muy clara, ya que por el plebiscito es el pueblo quien por votación directa adopta una resolución o confiere facultades extraordinarias. Mientas que por el referéndum se hace la ratificación o rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes populares.¹⁵⁸

3.7.10 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 signifique que se reemplaza a las instituciones representativas, sino que por el contrario, las complementa, otorgando una mayor legitimidad a los actos de gobierno.

3.7.11 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.¹⁵⁹

3.7.12 Para *Jorge Mario García Laguardia* la figura del referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual en muchas ocasiones se

¹⁵⁷ Esta es la diferencia que advierte y se apega el Lic. Francisco Rivera Alveláis, misma que se puede leer en: Cfr.- Diccionario universal de términos Parlamentarios. Edita Miguel Ángel Porrua, grupo editorial. México; 1998. P. 820.

¹⁵⁸ Cfr.- Enciclopedia jurídica OMEBA. Tomo XXII Peni-Pres. Driskil, Op. Cit. P. 374.

¹⁵⁹ Cfr.- Diccionario universal de términos Parlamentarios. Op. Cit. P. 819.

confunde. Para el, la diferencia esencial estriba en que no afecta actos de naturaleza normativa, y tan solo se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial ya materias relativas a la forma de gobierno.¹⁶⁰

3.7.13 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 mas 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; mientras que el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente, al emitir su voto contrario.

3.7.14 Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un mero control a posteriori, permite a los ciudadanos orientar 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.¹⁶¹

3.8. Libertad del Parlamentario, grupos Parlamentarios y partidos políticos en la formación de los grupos Parlamentarios

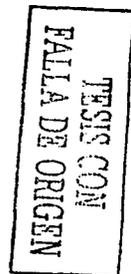
3.8.1 *Francisco Berlín Valenzuela* citando a *Fernando Santaolalla* comenta que para este autor los grupos Parlamentarios son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, las cuales hasta el momento, son asociaciones de hecho que carecen de personalidad jurídica y de carácter transitorio.

3.8.2 A pesar del énfasis que pone en el no reconocimiento de las Fracciones Parlamentarios, 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.¹⁶²

¹⁶⁰ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Op. Cit P. 2718.

¹⁶¹ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo I-O. Op. Cit. P. 1725.

¹⁶² 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 q



- 3.8.3** 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.
- 3.8.4** *Berlín Valenzuela* afirma que de una forma u otra, los grupos Parlamentarios hacen posible el buen funcionamiento de las asambleas, 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.
- 3.8.5** Para 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 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.¹⁶³
- 3.8.6** 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 partidista¹⁶⁴. Pero ese no es el único requisito para su formación, también se debe 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 lo manifiesten expresamente; así como

detentan el Poder Legislativo no realizan únicamente la función de creación de las leyes, sino que cuentan con una gran cantidad de funciones.

¹⁶³ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. Cit. Pp. 253 y 254.

¹⁶⁴ 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% de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas, o el 5% de los emitidos en conjunto en toda la nación. Algo que es importante de señalar es que los requisitos antes indicados solo 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.- SANTAOLALLA, Fernando, 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: SÁNCHEZ NAVARRO, Angel, "Las minorías en la estructura parlamentaria" Centro de Estudios Constitucionales. España; 1995. Pp. 63 y siguientes, en el cual hay un trabajo de derecho comparado que vale la pena leer. 80

plasmar el nombre del Diputado o Senador, respectivamente, que haya sido elegido como Coordinador del Grupo.¹⁶⁵

3.8.7 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, estos serán los portavoces ante la mesa directiva de su respectiva Cámara, con fundamento en el artículo 45 LOCG.¹⁶⁶

3.9. ¿Grupos Parlamentarios o Fracciones Parlamentarias?

3.9.1 *Susana Thalía Pedroza de la Llave*, al igual que algunos autores¹⁶⁷ utilizan los términos "Fracciones Parlamentarias", "grupos Parlamentarios" o "grupos políticos", como sinonimias, mismos que se usan para denominar al conjunto 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.

3.9.2 Esta figura tiene su origen, de hecho en Inglaterra, durante el siglo XVII, pero que formalmente fue reconocida en Francia durante el siglo XX, y que es considerada como de gran importancia para la vida de toda institución representativa.

3.9.3 Para algunos, estos agrupamientos son el antecedente de los partidos políticos y antecesores del partido conservador y del liberal británico¹⁶⁸, sin embargo, dice *Pedroza de la Llave* que no se pueden comparar con los actuales partidos políticos.

3.9.4 En México, los grupos Parlamentarios fueron adoptados en el texto constitucional en el artículo 7º en el año de 1977.¹⁶⁹

3.9.5 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

¹⁶⁵ Cfr.- *Pedroza de la Llave, Susana Thalía*, Op. Cit. P. 187.

¹⁶⁶ Cfr.- *Ibidem*. P. 188.

¹⁶⁷ Recuérdese la crítica que se hizo en este sentido al autor Francisco Berlín Valenzuela en páginas anteriores.

¹⁶⁸ 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.- SÁNCHEZ NAVARRO, Angel, Op. Cit. P. 64.

¹⁶⁹ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, " Op. Cit. Pp. 186 y 187. En este mismo sentido véase el concepto dado por González Oropeza, Manuel, -Grupos Parlamentarios.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo D-II. 9ª edición. Editorial Porrá, S.A. México; 1996. P. 1553.

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 en la Constitución se les ha nombrado. (Doctrinalmente acepto la denominación de fracción pues forman parte de un todo que es el Congreso de la Unión o los Congresos Locales.

3.10. Los grupos Parlamentarios y la disciplina parlamentaria

3.10.1 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 ha elegido, por lo que tiene 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.¹⁷⁰

3.10.2 Relacionada con las argumentaciones anteriores, es que en la práctica, la primitiva representación de corte liberal se opone al estado actual de partidos, ya que la 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.¹⁷¹

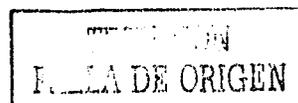
3.10.3 En lo tocante a los órganos de representación de los grupos, se caracterizan fundamentalmente porque sus miembros son mandatarios de sus correligionarios y tienen como misión, más que la de tomar decisiones, la de exponer los intereses de aquellos de manera, que a través de la negociación, se pueda llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de las asambleas.

3.10.4 El hecho de que exista una disciplina de grupo permite deducir que los miembros del mismo podrá comprometerse al apoyo de una postura determinada, bajo la idea y de forma confiada 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 contra natura con los más diversos fines, pero cuyo efecto principal era el de entorpecer los trabajos Parlamentarios y desprestigiar a la Cámara.¹⁷²

¹⁷⁰ Cfr.- ABELLÁN, Ángel Manuel, "El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales", Editorial Tecnos. España; 1992. P. 145.

¹⁷¹ Cfr.- Ibidem. P. 147.

¹⁷² 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. Publicaciones del Congreso de los Diputados. España; 1987. P. 25.



- 3.10.5 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 en base a 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*".¹⁷³
- 3.10.6 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.
- 3.10.7 Las críticas contra la disciplina del voto señalan que de que 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.¹⁷⁴

3.10.8 Concepto

En general puede decirse que para enfrentarse al concepto de Grupo Parlamentario la doctrina apela a su relación con los partidos políticos.

- 3.10.8.1 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*".¹⁷⁵
- 3.10.8.2 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*".¹⁷⁶
- 3.10.8.3 *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*".¹⁷⁷

¹⁷³ GAUDEMÉT, Paul, "Le pouvoir exécutif dans le pays occidental", Monchreتيene, Francia; 1966. Autor citado por: BUFALÁ FERRER VIDAL, Pablo de, "Derecho Parlamentario", Oxford University Press. México; 1999. P. 54.

¹⁷⁴ Cfr.- Ibidem. P. 57.

¹⁷⁵ Autor citado por: ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y otro, Op. Cit. P. 98.

¹⁷⁶ Definición citada por: Ibidem. P. 99.

3.10.8.4 Bajo la concepción de *Serna de la Garza* los grupos Parlamentarios "*son formas de organización interna de las Legislaturas, integradas por legisladores de un solo partido político que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades Parlamentarias*".¹⁷⁸

3.10.9 Naturaleza jurídica

3.10.9.1 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.¹⁷⁹

3.10.9.2 *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.

3.10.9.3 La explicación mas 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 voluntarias¹⁸⁰ en tanto que en el caso particular, los Parlamentarios tienen la obligación de afiliarse a un grupo Parlamentario.¹⁸¹

¹⁷⁷ *Ibidem*. P. 99.

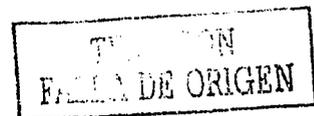
¹⁷⁸ *SERNA DE LA GARZA*, José María, Op. Cit. P. 41.

¹⁷⁹ Cfr.- *Idem*.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 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.



3.10.9.4 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*".¹⁸²

3.10.9.5 Finalmente diremos que el autor *Mauricio Rosell* se quita de problemas y reputa la naturaleza de los grupos Parlamentarios confundiendo a esta con el concepto que de estos nos brinda el tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución General de la República.¹⁸³

3.11. Importancia de los grupos Parlamentarios en los Parlamentos modernos

3.11.1 Bajo la óptica de *Fernando Santaolalla*, los grupos Parlamentarios son los ejes sobre los cuales gira la vida política de las asambleas legislativas 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 organizadas¹⁸⁴. Los grupos Parlamentarios constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del Poder Legislativo estatal.

3.11.2 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 en base a grandes y operativas organizaciones. Además otros factores de índole Parlamentario, como la consolidación de los partidos políticos como instrumento de participación política y de manifestación de la 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.¹⁸⁵

¹⁸² ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y otro, Op. Cit. P. 101.

¹⁸³ Cfr.- ROSELL, Mauricio, Op. Cit. P. 218.

¹⁸⁴ En este sentido véase Sánchez Navarro, Ángel J. 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.

¹⁸⁵ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando, Op. Cit. Pp. 139 y 140.

3.11.3 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*".¹⁸⁶

3.11.4 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*".¹⁸⁷

3.11.5 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 camerales; además constituyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes. Art. 39 LOCG.

3.12. Grupos Parlamentarios y sistemas de partidos

3.12.1 En la opinión de *Manuel Ramírez*¹⁸⁸ 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, mas o menos verificadas a nivel comparado, entre el sistema de partidos vigente en un país y la naturaleza de los grupos Parlamentarios.

3.12.2 Primeramente, advierte, tiene especial importancia al régimen o sistema electoral vigente. Los sistemas electorales mayoritarios conceden mayor facilidad a los Diputados independientes, y por ello permiten la existencia de Cámaras mas fluidas.¹⁸⁹

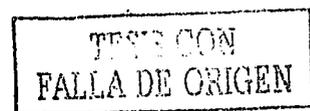
3.12.3 En segundo lugar el bipartidismo parece estar estrechamente relacionada con la existencia de grupos Parlamentarios sólidos, con fuerte disciplina de voto. Al grupo del partido que detenta el Poder, mediante esta solidez cerrará filas en la defensa del gobierno, de la misma forma en que el partido de oposición lo hará para criticarlo y derribarlo de aquel lugar.

¹⁸⁶ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y otro, Op. Cit. P. 101.

¹⁸⁷ Ibidem. P. 102.

¹⁸⁸ Catedrático de derecho político en la Universidad de Zaragoza.

¹⁸⁹ 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". SANTAOLALLA, Fernando, Op. Cit. Pp. 139 y 140.



3.12.4 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.¹⁹⁰

3.12.5 La siguiente metáfora viene a colación con la existencia de partidos de centro en los regimenes en que estos existen. "...cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido mayor será la disciplina existente en su grupo Parlamentario".¹⁹¹

3.12.6 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.¹⁹²

3.13 El servicio civil y la carrera parlamentaria

3.13.1 Parte del elemento humano que compone los partidos políticos son aquellos militantes que revisten las cualidades necesarias para aspirar al cargo de Diputado o Senador, esto a nivel federal; o Diputado local, tomando en consideración su conformación unicameral.

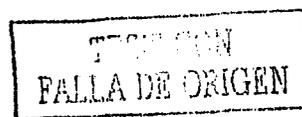
3.13.2 Dado el objetivo de esta tesis es imprescindible el abordar el tema del servicio civil y la carrera parlamentaria, pues el dominio del Derecho Parlamentario por quienes laboran en el ámbito del Poder Legislativo es indispensable para fortalecer la eficacia y calidad del trabajo Legislativo y Parlamentario.

3.13.3 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

¹⁹⁰ Cfr.- Varios autores, "I Jornadas de derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Op. Cit .Pp. 128 y 129.

¹⁹¹ *Ibidem*. P. 129.

¹⁹² *Ibidem*. .P. 130. Esta conferencia pronunciada por el autor puede ser encontrada en: Instituto de Investigaciones Legislativas.- Revista mexicana de estudios Parlamentarios (Vol. 1 No. 3. Primera época), México; septiembre-diciembre de 1991. Pp. 199 a 223.



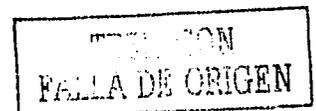
promoción de los cuerpos del servicio de la función legislativa y de la administrativa-financiera que se integran en rangos y niveles propios, que se diferencian de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la misma Cámara.

- 3.13.4 Se reputan funcionarios del servicio de carrera de la Cámara de Diputados a 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.¹⁹³
- 3.13.5 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.
- 3.13.6 El servicio civil de carrera contempla los siguientes objetivos, a saber:
- a) Formar funcionario de alta calidad que coadyuven de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;
 - b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado;
 - c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional;
 - d) 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.¹⁹⁴
- 3.13.7 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.
- 3.13.8 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 laboran. 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.¹⁹⁵

¹⁹³ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia, "Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano", México; 2000. P. 29.

¹⁹⁴ Cfr.- Ibidem P. 30.

¹⁹⁵ Véase 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



3.13.9 En el presente a casi doscientos 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 candidatos 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 investigación.

3.13.10 Pero eso no es todo, también se hace indispensable un debate en torno a la conveniencia de abolir la regla de la no reelección consagrado en la Constitución general con base a circunstancias específicas de nuestra historia política; regla que 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 dieciocho 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.

3.13.11 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, que se den una 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 mas 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 a 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 especial, siendo el 115 en materia del gobierno de los municipios, y el 116 entratándose del gobierno interior de las entidades federativas.

3.13.12 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 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 de Desarrollo.

3.13.13 Por lo expuesto, mínimo se requiere 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, materia 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.

3.14 Mas sobre el principio histórico de la no reelección y la profesionalización de los Parlamentos

3.14.1 Uno de los principios jurídico-políticos de mayor importancia en el sistema político mexicano se encuentra en la no reelección del presidente de la república. Este principio 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 mas de cinco décadas, según el dicho de *Jorge Carpizo*.¹⁹⁶

3.14.2 Carpizo hace la comparación de las formas de pensar sobre el tema de la reelección¹⁹⁷, de los doctrinarios Miguel Lanz Duret¹⁹⁸, Daniel Moreno¹⁹⁹, Ulises Schmill²⁰⁰, Ignacio Burgoa²⁰¹, Emilio Rabasa y Gloria Caballero, Enrique Serna²⁰² y Serafín Ortiz Ramírez²⁰³, quienes propugnan a favor de

¹⁹⁶ Cfr.- CARPIZO, Jorge. Op. Cit. P. 519.

¹⁹⁷ Cfr.- Ibidem. Pp. 525 y 526.

¹⁹⁸ Cfr.- LANZ DURET, Miguel, "Derecho constitucional mexicano", Norgis editores. México; 1959. P. 214.

¹⁹⁹ Cfr.- MORENO, DANIEL, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Pax. México; 1972. P. 389.

²⁰⁰ Cfr.- SCHMILL, ULISES, "El sistema de la Constitución mexicana", Textos universitarios. México; 1971. P. 280.

²⁰¹ Cfr.- BURGOA ORIHUELA Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1973. P. 836.

²⁰² Cfr.- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Instituciones políticas y derecho constitucional", Textos universitarios. México; 1979. Pp. 242 y 243.

la institución de este principio, por razones sociales e históricas del pueblo mexicano.

3.14.3 *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.²⁰⁴

3.14.4 El principio de no reelección en la Constitución mexicana de 1917, bajo la óptica de *Carpizo*, se establece de la siguiente forma:

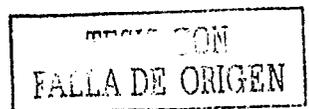
- a) El presidente de la república así como los gobernadores de los estados se encuentran impedidos para volver a ocupar dicho puesto.
- b) Los gobernadores interinos, provisionales o con cualquier otra denominación, no pueden ocupar el cargo para el periodo inmediato, pero después de transcurrido quedan facultados.
- c) Los Parlamentarios federales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato; pero después si.
- d) La misma suerte de los anteriores corren los Diputados de las Legislaturas locales.
- e) 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.
- f) Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos por el pueblo no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, pero si después, igual suerte corren si el cargo les fue conferido por alguna autoridad.²⁰⁵

3.14.5 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 años, y respecto del principio de no reelección quedó establecido que no podrían ser reelectos para el periodo inmediato.

²⁰³ Cfr.- ORTIZ RAMÍREZ, Serafin, "Derecho constitucional mexicano", Editorial cultura. México; 1961. P. 438.

²⁰⁴ Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1972. Pp. 442 y 443.

²⁰⁵ Cfr.- CARPIZO, Jorge.- Op. Cit. Pp. 529 y 530.



- 3.14.6 Una forma de atemperar dicho principio 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 si podrían ser reelectos.
- 3.14.7 Cuando el senado conoció de dicha iniciativa, sin discutirla la rechazó unánimemente, y al regresar a la Cámara de origen, esta ordenó que se archivara la misma. Esto refleja, como lo dice *Carpizo* que todo lo relacionado con el principio 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.
- 3.14.8 *Carpizo*, comentarista del presidencialismo se encuentra totalmente de acuerdo con el principio de no reelección tal cual está plasmado en nuestra Carta Magna.²⁰⁶
- 3.14.9 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 solo de una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, siendo esta la profesión parlamentaria.
- 3.14.10 Comenta, 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 imprevista.
- 3.14.11 Continúa, 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.
- 3.14.12 Por las razones apuntadas, *Martínez Báez* es de la opinión que debe establecerse nuevamente, en forma ilimitada, la posibilidad de que los congresistas sean reelectos en forma indefinida, si así lo estiman los electores.²⁰⁷

²⁰⁶ Cfr.- *Ibidem*, Pp. 530 y 531.

²⁰⁷ Cfr.- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio.- Op. Cit. P. 396.

Capítulo 4

La Facultad Legislativa del Congreso.

4.1. La facultad de iniciativa de ley y el principio democrático

- 4.1.1 La ley formal es el instrumento que realiza la manera más solemne de querer el acto político, entendido como el acto volitivo formalmente imputable al Estado que lo adopta, a través de la aprobación de las dos Cámaras.
- 4.1.2 Y tal como lo afirma *Silvano Tosi* "*El momento de la iniciativa de las Leyes aún 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...*"²⁰⁸
- 4.1.3 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.
- 4.1.4 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 Constitución. Para *Tena Ramírez*, quiere decir que la evolución Legislativa depende en México, únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución presume mas 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, el cual sería el mas idóneo para realizar proyectos de ley en algunas materias, pero que carece de tal facultad en virtud de haber una desvirtuada completa separación entre la función jurisdiccional, como interprete de la ley, y la del legislador.²⁰⁹ Tal facultad se le consideró necesaria para 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.
- 4.1.5 En lo referente a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza, tan solo otorgándole tal potestad a los funcionarios a que alude en el artículo 71. Sin embargo el Reglamento del Congreso señala en su numeral 61 que la petición hecha por particulares, corporaciones o autoridades que no detentan el derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a

²⁰⁸ TOSI, Silvano.- Op. Cit. P. 197.

²⁰⁹ Este principio no debe considerarse plenamente valido, 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.

la Comisión que corresponda en atención a la materia en que verse. Las Comisiones dictaminarán si se deben tomar o no en consideración las peticiones hechas. En consecuencia, las peticiones realizadas por personas que carecen de la facultad de iniciativa quedan subordinadas a la sola voluntad de las comisiones, que 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.²¹⁰

- 4.1.6 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 Constitución 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 solo se debe a la falta de preparación de nuestros legisladores, sino también al acrecentamiento del Poder Ejecutivo.²¹¹
- 4.1.7 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 solo 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.²¹²
- 4.1.8 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

²¹⁰ Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho constitucional mexicano", 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2000. P. 285. En el mismo sentido véase CARBONELL, Miguel y Susana Thalia Pedroza de la Llave, "Elementos de técnica Legislativa", UNAM. México; 2000. P. 55.

²¹¹ Bajo el actual contexto que vive nuestro país, bajo el cual, el Ejecutivo a decrecido en sus funciones y facultades y en el que se ha visto el fortalecimiento del Poder Legislativo, tenemos que 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.

²¹² 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 periodo de sesiones presentaría el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del siguiente año. Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho constitucional mexicano.- Op. Cit. P. 287.

sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, dado que su conocimiento corresponde en primera instancia a la Cámara de Diputados.

- 4.1.9 Por esta razón, solo 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.
- 4.1.10 El artículo 71 que se viene comentando contempla una clara diferencia en cuanto a la tramitación de las iniciativas 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 las que al respecto diga el Reglamento de Debates.²¹³
- 4.1.11 En torno a la facultad de iniciativa, 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.
- 4.1.12 *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.²¹⁴

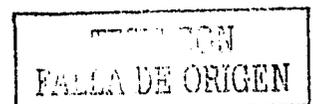
4.2. Procedimiento Legislativo

- 4.2.1 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 órganos responsables, mediante el procedimiento Legislativo, de crear las normas generales 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.²¹⁵

²¹³ Cfr.- *Ibidem*. P. 289.

²¹⁴ Cfr.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho constitucional mexicano.- Op. Cit. P. 720.

²¹⁵ 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



4.2.2 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.

4.2.3 Otros autores suelen reducir las etapas a cinco, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.²¹⁶

4.2.4 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. Esta se constituye de tres etapas, las cuales se siguen:

- 1) Fase de iniciativa;
- 2) Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y
- 3) Fase integradora de la eficacia.

4.2.5 De forma resumida, la autora desarrolla la explicación de las tres etapas a que reduce el procedimiento Legislativo bajo el siguiente tenor:

4.2.6 Sobre la primera etapa huelga decir de que se trata, puesto que ya ha tenido su espacio de desarrollo en el primero punto del presente capítulo. Tan solo señalaremos, a efecto de ser enfáticos al respecto, sobre el fundamento constitucional y legal de la iniciativa de ley. Encontramos en la Constitución 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.²¹⁷

4.2.7 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

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. Ver CAMPOSECO CADENA, Miguel, "de las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos Legislativos)", Cámara de Diputados LVI Legislatura. México; 1990 Pp. 29-31, y 47-48.

²¹⁶ Cfr.- GARCÍA MAYNEZ Eduardo.- Op. Cit. Pp. 54 y siguientes. Autor citado por: Mora Donato, Cecilia, "Principales procedimientos parlamentarios". LVIII Legislatura. México; 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. CARBONELL, Miguel y Susana Thalia Pedroza de la Llave, "Elementos de técnica Legislativa.- Op. Cit. P. 63.

²¹⁷ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia.- Op. Cit. P. 12.

iniciativa, 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 Constitución y del 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión.

- 4.2.8 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.
- 4.2.9 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.
- 4.2.10 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, este 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.
- 4.2.11 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 mas tardar 48 horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera, podrán dispensarse de lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.²¹⁸
- 4.2.12 Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular solo se discutirán los artículos reservados.
- 4.2.13 Con respecto a las discusiones que se originen con motivo de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará de quince 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 diez 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.²¹⁹

²¹⁸ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 14 y 15.

²¹⁹ Sobre el particular, Manuel Fraga Iribarne señala que en Inglaterra, en materia de debates, el Comité entiende que los discursos podrían ser mas 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 solo sirve para alargar los trámites. Cfr.- FRAGA IRIBARNE, Manuel, "El Parlamento británico", Instituto de Estudios Políticos. España: 1960. P. 241.

- 4.2.14 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.
- 4.2.15 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.
- 4.2.16 La discusión en lo particular se desarrolla de la siguiente forma: Será discutido cada artículo reservado; pero en caso que el proyecto cueste de más de treinta 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 estos. 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.
- 4.2.17 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 esta los reelabore, tomando en cuenta todos los argumentos esgrimidos durante la discusión, y lo pueda presentar en sesión posterior. Por lo que hace al resto del proyecto que si 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.²²⁰
- 4.2.18 Cuando 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:
1. Que la Cámara Revisora apruebe el proyecto, sin que tenga que modificarle cuestión alguna, pasando a la siguiente etapa;
 2. 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

²²⁰ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia.- Op. Cit. P. 16 y 17.

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.²²¹

3. 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.

4.2.19 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 solo los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su debido examen y votación en las siguientes sesiones.²²²

4.2.20 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 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 objeciones al proyecto.

4.2.21 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 diez días (*útiles*, dice la Constitución) hábiles; a no ser que el durante ese lapso el Congreso hubiese suspendido las sesiones, en cuyo caso la devolución se deberá efectuar al primer día útil en que el Congreso se encuentre reunido.

4.2.22 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

²²¹ Cfr.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. "Legislar quien y como hacerlo", Colección reflexión y análisis. Noriega editores. México; 2000. P. 34.

²²² Cfr.- MORA DONATO, Cecilia.- Op. Cit. P. 18 y 19.

publicación, por medio de la cual, el Poder público se vale para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos.²²³

4.2.23 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. (Delitos atípicos o políticos).

4.2.24 Así como tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.²²⁴

4.2.25 Por último, tenemos que para la adición, reforma o derogación o abrogación de las normas jurídicas se realizarán los mismos trámites o actos desplegados para su formación.²²⁵

4.2.26 Este último párrafo me obliga a citar el artículo 133 de nuestra Constitución, 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". (...)

4.2.27 Como se puede desprender de la lectura de la parte del artículo anterior citada la excepción hace la regla, ya que los tratados de la unión a *contrario 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, ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

4.3. El Poder reformador local. el procedimiento de reformas a las constituciones de las entidades federativas

4.3.1 En cuanto a los procedimientos para efectos de reforma, también llamada técnica de la reforma constitucional, las Leyes fundamentales han adoptado diversas soluciones prácticas.

4.3.2 En el procedimiento de reforma, se debe citar forzosamente a *James Bryce*²²⁶, quien hace una distinción entre las Constituciones flexibles y las

²²³ Cfr.- *Ibidem*. 19 a 21.

²²⁴ Cfr.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. - Op. Cit. P. 35.

²²⁵ Cfr.- CARBONELL, Miguel y Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE.- Elementos de técnica Legislativa.- Op. Cit. P. 63.

de carácter rígido; en cuya 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 solo 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.

- 4.3.3 *Fix Zamudio y Valencia Carmona* comentando sobre la práctica Inglesa que para un cambio importante se disuelve el Parlamento y se convoca al electorado, por lo que resulta la más rígida de las constituciones flexibles, y a la inversa, existe muchas Constituciones que se podrían calificar como rígidas que en la realidad se vuelven demasiado flexibles²²⁷. Por este motivo, *Friedrich*²²⁸ propone sustituir el calificativo de rígida por el de firme, dado que lo importante en una Constitución es que no cambie con frecuencia, para el efecto de ser una salvaguarda contra la tiranía de la mayoría.
- 4.3.4 Otros 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 -advierte- 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.²²⁹
- 4.3.5 Una afirmación mas, 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.²³⁰

²²⁶ Cfr.- BRYCE, James, "Constituciones flexibles y constituciones rígidas", Instituto de Estudios Políticos. España; 1952. Obra citada por: FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, "Derecho constitucional mexicano y comparado", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1999. P. 103.

²²⁷ 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.

²²⁸ FRIEDRICH, Carl, "Gobierno constitucional y democracia", España; 1975. P. 228. Obra citada por: *Ibidem*. P. 103.

²²⁹ Cfr.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N, "Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas", UNAM. México; 1990. P. 264.

²³⁰ Cfr.- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, "El Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Veracruz – Llave: marco constitucional, legal y reglamentario", Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Veracruz – Llave. México; 1998. P. 166.

- 4.3.6 *José Enrique Capetillo Trejo*, después de haber revisado los procedimientos establecidos por las Constituciones estatales para su reforma concluye que la mayoría adoptan 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 del 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.
- 4.3.7 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.²³¹
- 4.3.8 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 estos 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.
- 4.3.9 En los Estados de Aguascalientes y Sinaloa los Ayuntamientos cuentan con 15 días para emitir su voto. Por su parte, son treinta días las que le otorgan a esta autoridad para el mismo efecto en los Estados de: Baja California, Colima²³², Jalisco, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.
- 4.3.10 Solo 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.²³³

²³¹ Cfr.- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coordinador), "Derecho constitucional estatal", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México; 2001. P. 481. Hoy en día la tendencia general de las constituciones postula el universalismo de la rigidez, ya que en su solemnidad y la forma mas 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.- Flix ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA.- Op. Cit. P. 103.

²³² Según lo dispuesto por el artículo 130 fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

²³³ Cfr.- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coordinador).- Op. Cit. P. 483.

4.4. La jerarquía de las Leyes en los estados. la Constitución local como norma fundamental y ley secundaria

4.4.1 *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 los Poderes Federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a si 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 aquella, se dan, asimismo, en las cartas locales. Ambas regulan el ejercicio del Poder, establecen la naturaleza 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 solo eso, deben tener únicamente una. No es posible que los principios esenciales y fundamentales de un Estado se encuentren dispersos en dos o mas documentos fundamentales. Afirma que las Constituciones locales son reglamentarias de la General y algo mas 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"*.²³⁴

4.4.2 *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.

4.4.3 Explica que las primeras emanan del Poder Legislativo constituyente, siguiendo el cauce señalado en el artículo 135 de la Constitución. En cambio las Leyes emanan del Poder Legislativo ordinario que sigue el procedimiento que prescribe el artículo 72 de la Norma Fundamental.

4.4.4 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

²³⁴ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. Pp. 486 y 487.

normas son idénticas; ya que todas ellas son producto del mismo órgano y han tenido su génesis del mismo procedimiento.

4.4.5 *Jorge Carpizo* señala que la crítica de Fraga no es errónea pero sí incompleta.

4.4.6 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 DF 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.

4.4.7 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.²³⁵

4.4.8 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.

4.4.9 Por su parte, *Mario de la Cueva* piensa que el orden jurídico mexicano se clasifica de la siguiente forma: 1. 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*.

4.4.10 Sobre la distinción que hace *Mario de la Cueva* respecto a las Leyes constitucionales y el derecho Federal ordinario. Para el las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, mientras que las segundas solo emanan formalmente de ella.

4.4.11 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

²³⁵ Cfr.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho". México; 1961. Pp. 87 y 88. obra citada por: CARPIZO, Jorge, "Estudios constitucionales", 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico; 1999. P. 17.

precepto se refiere como ley suprema precisamente a las constitucionales.²³⁶

4.4.12 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.²³⁷

4.4.13 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 el dice- se vivifica.²³⁸

4.4.14 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.

4.4.15 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.

4.4.16 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 quien es la autoridad competente sobre la materia en que surja la controversia.²³⁹

4.4.17 Finalmente, Carpizo concluye que: tanto la legislación Federal como la local están subordinados a las Leyes constitucionales y a los tratados internacionales, y sobre todas ellas está la Constitución²⁴⁰ (sin que lo diga expresamente, se infiere que alude al pacto Federal).

²³⁶ Cfr.- *Ibidem*. P. 17 y 18.

²³⁷ Cfr.- *Ibidem*. P. 18. En este mismo sentido véase FAYA VIESCA, Jacinto, "Leyes Federales y Congreso de la unión; teoría de la ley mexicana", Editorial Porrúa, S.A. México; 1991. P. 62.

²³⁸ Cfr.- Carpizo, Jorge.- *Op. Cit.* P. 19.

²³⁹ 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? Cfr.- *Ibidem*. P. 495.

²⁴⁰ Cfr.- *Ibidem*. Pp. 111 a 113. Casi todas las Constituciones escritas señalan que la Constitución es la norma suprema de su país. Y por ser la norma de mayor jerarquía no puede ser aplicada norma alguna que vaya en contra de sus principios. Cfr.- *Ibidem*. P. 296.

4.4.18 Para *Gámiz Parral*, quien hace una reflexión en torno al sistema Federal en que estamos inmersos los mexicanos, y que por ello le debemos obediencia a las normas de carácter Federal como a las disposiciones locales, 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.²⁴¹

4.4.19 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.²⁴²

4.4.20 Tal y como lo expresa *Tena Ramírez*, "ninguna de las jurisdicciones creadas por la Constitución (Federal y local), puede igualar, y menos aún, superara a la Constitución, sino por el contrario, ambas jurisdicciones tienen que sujetarse a ella y acatarla en todos sus términos".²⁴³

4.4.21 Por las razones ya apuntadas y dado que las Constituciones locales son la norma fundamental en la entidad política en donde tiene 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.

4.5. Requisitos para la creación, derogación, abrogación o reforma a las Leyes estatales

4.5.1 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 Constitución, mediante dos vías, una, el Poder no previsto en la misma, el constituyente, y otra, la del Poder Reformador producto de la combinación de órganos prevista en el artículo 135.

²⁴¹ Cf.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. - 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; así como las realidades de esta últimas repercuten en el contenido del Pacto Federal. Cf.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. "Derecho y doctrina estatal", Universidad Juárez del Estado de Durango y UNAM. México; 2000. P. 29.

²⁴² Cf.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. "Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas.- Op. Cit. P. 264.

²⁴³ FAYA VIESCA, Jacinto.- Op. Cit. P. 75.

- 4.5.2 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.
- 4.5.3 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 "El Poder Reformado Local".
- 4.5.4 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, contenidas 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.
- 4.5.5 Respecto al proceso Legislativo, se afirma que con ligeras variantes, dicho proceso para iniciar, 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, éste último del Estado de Colima.
- 4.5.6 En algunos estados de la República ha quedado establecido el sistema de iniciativa popular²⁴⁴, 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 decreto.
- 4.5.7 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.
- 4.5.8 A efecto de brindar un ejemplo, el autor transcribe el artículo 63 de la Constitución de Guanajuato, de la cual nosotros solo 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;*
- II. Expedir, reformar y adicionar cuantas Leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que*

²⁴⁴ De conformidad con el artículo 37 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Colima.

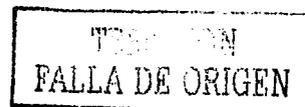
*comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la federación,*²⁴⁵

- 4.5.9 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.
- 4.5.10 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 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.²⁴⁶
- 4.5.11 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 solo de la creación de Leyes por el avance de la ciencia y de la 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.²⁴⁷
- 4.5.12 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.

²⁴⁵ GÁMIZ PARRAL, Máximo.- Legislar, quien y como hacerlo.- Op. Cit. P. 42.

²⁴⁶ Cfr.- Ibidem. P. 47.

²⁴⁷ Cfr.- GÁMIZ PARRAL, Máximo, "Derecho y doctrina estatal.- Op. Cit. P. 60.



4.5.13 En lo sustantivo *Carlos Sempé Minvielle*²⁴⁸ expresa que las Leyes deben ser claras, sobrias y gramaticalmente correctas con observancia de las reglas de ortografía y sintaxis.

4.5.14 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 Congreso²⁴⁹. 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.

4.6. Participación de las Legislaturas locales en las reformas a la Constitución Federal

4.6.1 *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 solo 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.

²⁴⁸ Autor citado por: Cfr.- *Ibidem*. P. 61.

²⁴⁹ 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.

- Posteriormente se necesitará de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los estados que conforman la federación²⁵⁰, 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, será la Comisión Permanente quien haga el cómputo de las Legislaturas y en su caso la declaración de haber sido aprobada la reforma.²⁵¹
- 4.6.2 En 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 del sistema Federal. Continúa su exposición en el sentido de que se debe entender por esta participación directa la forma mas o menos amplia que tienen los estados miembros, en la tarea de revisar la Constitución General de la República.
- 4.6.3 Esta participación garantiza la persistencia del status Federal, asegura la existencia de los estados miembros, así como sus competencias en virtud de que solo mediante la revisión de la Constitución se puede alterar dicho status. Si la reforma se pudiese realizar sin la participación de las entidades federativas, la autonomía de estas quedaría a merced de la autoridad que tuviera la competencia para realizar la reforma.²⁵²
- 4.6.4 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 revisar la Constitución 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.
- 4.6.5 *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

²⁵⁰ 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 solo pueden aprobarlas o desaprobarlas. Incluso para que las Legislaturas estatales puedan emitir su aprobación o su negativa, la Constitución 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.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N.- Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas.- Op. Cit. P. 266.

²⁵¹ Cfr.- CARBONELL, Miguel y Susana Thalia PEDROZA DE LA LLAVE (coordinadores).- Elementos de técnica Legislativa.- Op. Cit. Pp. 68 y 69.

²⁵² 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.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. "Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas.- Op. Cit. P. 266.

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.

4.6.6 El mismo autor precisa que lo dicho en la Constitución norteamericana vale para todas aquellas, que como la nuestra ha adoptado el procedimiento de facultades retenidas por los estados.

4.6.7 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 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.²⁵³

4.7. Concepto de ley, ley Federal, ley general, ley orgánica y ley reglamentaria de la Constitución

4.7.1 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.²⁵⁴

4.7.2 A nosotros no nos interesa, como este término es utilizado en fenómenos que escapan del derecho, por el contrario, si son de nuestro interés las acepciones que pudiera tener dentro de la esfera del orden jurídico.

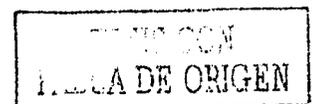
4.7.3 En el lenguaje jurídico el término ley es utilizado en dos acepciones que se contraponen entre sí. En sentido formal se le dice ley a cualquier acto o documento que emana del órgano Legislativo, y que por tal virtud, goza de un peculiar régimen jurídico. En sentido material, se dice ley a cualquier acto o documento que con independencia del órgano que lo emite, exprese normas generales y abstractas.²⁵⁵

²⁵³ Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho constitucional mexicano.- Op. Cit. Pp. 140 a 142.

²⁵⁴ Cfr.- CARBONELL, MIGUEL y Susana Thalia PEDROZA DE LA LLAVE (coordinadores), "Elementos

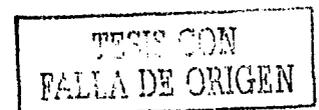
de técnica Legislativa.- Op. Cit. P. 13.

²⁵⁵ 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 se producto de los actos del órgano Legislativo.



- 4.7.4 *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 si 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.
- 4.7.5 El autor comenta que en el ordenamiento constitucional italiano, los diversos órganos Legislativos, son siempre órganos representativos. Por lo que validamente podría decirse que el término ley es usado, en el ordenamiento italiano, para designar todos los actos que emanen de los órganos representativos.²⁵⁶
- 4.7.6 Desde nuestro particular punto de vista el autor se apega mucho a la concepción formal de ley, ya que como el mismo afirma no solo los órganos Legislativos son los únicos en realizar actos materialmente normativos.
- 4.7.7 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 solo 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.
- 4.7.8 Habiendo abordado el tema de los actos Legislativos es momento de que se toque su división, los cuales *Tena Ramírez* los clasifica en: Leyes Orgánicas, Leyes reglamentarias y Leyes ordinarias.
- 4.7.9 Comenta, que las dos primeras clases se oponen a la última, en virtud de que estas 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.
- 4.7.10 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

²⁵⁶ Cfr.- Ricardo Guastini en: *Ibidem*. P. 16.



el ejemplo de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, cuando debiera denominarse "*ley reglamentaria*".²⁵⁷

4.7.11 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.²⁵⁸

4.8. Los elementos esenciales de toda ley a la luz de la teoría general de la ley

4.8.1. *Jacinto Faya Viesca* argumenta que antes de entrar al estudio y análisis de lo preceptuado por el artículo 133 de la Constitución, 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.

4.8.2. Cuando se habla de ley en el caso concreto, se hace alusión al acto formalmente Legislativo; es decir, a un acto emanada del Congreso de la Unión como libre expresión de la soberanía popular radicada esencialmente en el pueblo.

4.8.3. 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 su Poderosa coacción.

4.8.4. 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 Unión²⁵⁹, quien actúa como representante de la voluntad general y de las entidades federativas. Los Diputados y Senadores son representantes del pueblo, 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, de una comunidad políticamente organizada.²⁶⁰

²⁵⁷ Cfr.- TENA RAMÍREZ, Felipe.- Derecho constitucional mexicano.- Op. Cit. P. 301.

²⁵⁸ Cfr.- FAYA VIESCA, Jacinto. N. Op. Cit. P. 21.

²⁵⁹ El autor se refiere únicamente al Congreso general en virtud de que el libro que se cita, solo 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.

²⁶⁰ Cfr.- Ibid nota 237. Pp. 25 y 26.

- 4.8.5. En 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, editores, sistema jurídico, 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.²⁶¹
- 4.8.6. Desde su perspectiva, una teoría de la legislación debe concebirse como una parte de la teoría del derecho, y esta a su vez, ser parte del contexto sobre la teoría de la sociedad. Advierte, que quienes se ocupan de la técnica Legislativa se suelen lamentar la falta de una auténtica teoría de la legislación que puede servir de marco referencial para su tarea.
- 4.8.7. 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 solo hacia abajo, es decir, hacia teorías mas 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).²⁶²
- 4.8.8. De lo anterior se desprende que para lograr eficacia, validez y vigencia de las normas jurídicas, se requiere de la utilización de una verdadera teoría general del derecho, que permita la perfección de la labor Legislativa.

4.9. Validez, vigencia y eficacia del derecho

- 4.9.1 *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

²⁶¹ Cfr.- Manuel Atienza en: CARBONELL, Miguel y Susana Thalia PEDROZA DE LA LLAVE (coordinadores), "Elementos de técnica Legislativa " Op. Cit. Pp. 19 y siguientes.

²⁶² Cfr.- *Ibidem*. Pp. 33 y 34.

modelo de conducta del sujeto. Y concluye que solo esto nos conduce a afirmar que dicho orden es válido.

4.9.2 Continúa, el 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 el en un grado considerable.

4.9.3 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, este 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 para el la validez de un orden es la probabilidad de que sea eficaz.²⁶³

4.9.4 Desde una óptica distinta *Hans Kelsen* es de la idea de que la validez de una norma depende de su mera existencia.²⁶⁴

4.9.5 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 empírico 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.²⁶⁵

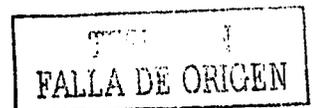
4.10. Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las Leyes

4.10.1 *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.

²⁶³ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Op. Cit. Pp. 3214 y 3215.

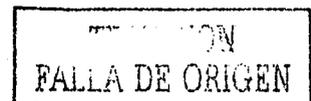
²⁶⁴ Autor citado por *Ulises Schmill* en: Cfr.- *Ibidem*. P. 3215.

²⁶⁵ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Tomo D-H. Op. Cit. P. 1031.



- 4.10.2 Por el contrario, la mayoría de los planteamientos reconocen la posibilidad de que se produzca un vicio al momento de que el Parlamento infrinja 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- solo 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.
- 4.10.3 De conformidad con el pensamiento de *Kelsen*, la Constitución solo contiene parte de las normas que se refieren al procedimiento Legislativo, mientras que el resto están plasmadas en el Reglamento parlamentario. Comenta el mismo, que dado 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, contrarias a los propios principios constitucionales.
- 4.10.4 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 cuales son los preceptos que resultan indisponibles y cuya infracción provoca la invalidez de la ley.
- 4.10.5 Pese a sus diferencias, ambas soluciones tienen un mismo punto de partida, en el que radica, probablemente la causa de sus limitaciones. Ambos 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 aquella, que por su procedimiento de elaboración, podría constituirse en infractora.
- 4.10.6 Haciendo alusión al derecho español, una sentencia del Tribunal Constitucional determinó que el Reglamento parlamentario es una norma indisponible para el legislador en virtud que la norma que le es inherente: garantizar el pluralismo político. La infracción del Reglamento parlamentario produce un vicio inválidante siempre y cuando ello supone una ruptura del principio constitucional de la libertad, del cual, deriva el valor del pluralismo político y democrático).²⁶⁶

²⁶⁶ Cfr.- GARRORENA MORALES, Ángel.- Op. Cit. Pp. 198 y 199.



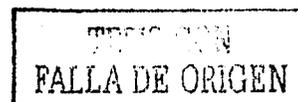
- 4.10.7 Diversos autores, entre ellos *Carré de Malberg* coinciden en que el Parlamento como órgano central del sistema no admite forma de control alguna sino que, por el contrario, en razón de su naturaleza y de su esencia constituye la base del sistema.
- 4.10.8 Bajo un razonamiento similar *M. Aragón* concibe 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 Estado²⁶⁷, traen como consecuencia una fuerte mitigación de los controles.²⁶⁸
- 4.10.9 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.²⁶⁹
- 4.10.10 *Elisur Arteaga Nava* es de los constitucionalistas mexicanos que tocan el tema con la denominación de "el acto Legislativo defectuoso" y los desglosa a partir de el acto Legislativo y los vicios del consentimiento en acto Legislativos defectuosos por error, dolo, violencia y omisión, y advierte que cuando se da el acto Legislativo defectuoso los principios a aplicar son, entre otros, los siguientes:
- 4.10.11 "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 solo 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, 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.

²⁶⁷ 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.

²⁶⁸ Cfr.- *Ibidem* nota 215. P. 201.

²⁶⁹ Cfr.- *Ibidem*. P. 202.

Ahora bien, ante la clásica teoría 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 tenga 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.



Capítulo 5 Las Facultades de Control y Colaboración del Poder Legislativo y sus Órganos

5.1. Definición de órgano

- 5.1.1 Indispensable es para cualquier estudioso y estudiante del derecho permanente el uno y ocasional el otro, es manejar el vocabulario técnico específico 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 Parlamentario y minimamente en algunos conceptos de la ciencia jurídica, como es la definición de órgano y de persona.
- 5.1.2 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.²⁷⁰
- 5.1.3 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.
- 5.1.4 En materia jurídica, la noción es empleada de manera mas profunda en determinadas materias, tales como el derecho administrativo y el derecho 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.
- 5.1.5 *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.
- 5.1.6 Se desprende de lo anterior, que la definición de un órgano girara alrededor de la atribución de una acción a un sujeto distinto del que efectivamente la cumple.

²⁷⁰ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1996. P. 2292.

- 5.1.7 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 estos, e incluso a un ente no humano.
- 5.1.8 Cuando la acción de un sujeto es atribuida a otros 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.
- 5.1.9 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.²⁷¹
- 5.1.10 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.
- 5.1.11 *Vernengo* hace la aclaración que de considerarse así, los actos del sujeto como órgano y los que realiza a título particular se puedan confundir. De ahí que solo 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.
- 5.1.12 El mismo autor advierte que en ordenes 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.
- 5.1.13 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 ordenes jurídicos positivos, pues solo en ellos podremos encontrar las especificaciones normativas que permiten establecer quienes son los individuos que puedan ser así calificados.
- 5.1.14 Frente a una noción lata de órgano, *Vernengo* señala, que se cuenta con nociones mas específicas útiles en diversas etapas históricas. Si se quiere

²⁷¹ Cfr.- VERNENGO, Roberto J. "Curso de teoría general del derecho", Ediciones Depalma. Argentina; 1988. Pp. 256 y 257.

podría afirmarse que la especificación de la noción de órgano depende del grado de organización de una sociedad.

5.1.15 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.

5.1.16 Cuando ciertas funciones jurídicas especiales, como la de producción de normas generales y la de aplicación de sanciones, quedan reservadas a funcionarios con competencias específica, decimos que la sociedad tiene una organización jurídica relativamente centralizada.

5.1.17 Para *Vernengo* tienen gran importancia política las estructuras de la organización, dado que la forma en que se atribuyen las competencias de los diferentes órganos hace a la forma en que el poder se encuentra distribuido en una sociedad determinada.²⁷²

5.2 Facultades, atribuciones y funciones del Parlamento en el Estado contemporáneo

5.2.1 El presente punto servirá como una introducción a lo que en las siguientes paginas se abordará respecto al tema que nos ocupa. Por lo pronto es suficiente con reiterar que el Parlamento moderno no tiene solo como principal función la de crear Leyes²⁷³, 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 principios 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 de el 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 la presente investigación.

²⁷² Cfr.- Idem. Pp. 258 y 259.

²⁷³ 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.- SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario español", Editorial Espasa Calpe; España; 1990. P. 235.

- 5.2.2 *Ricardo Sepúlveda Iguñiz* hace una observación en el sentido de que precisamente durante el siglo XX, durante el cual se advirtió el debilitamiento de los órganos Legislativos y el fortalecimiento del Ejecutivo, 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.
- 5.2.3 El autor advierte que no se habla de funciones legislativas, porque no se trata de funciones que conciernan únicamente a la función legislativa, sino a funciones complementarias que, 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 impropiamente.²⁷⁴
- 5.2.4 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, sin que por ello se pueda afirmar que se ha convertido en administrativo, sino que se han pulido y afinado sus interrelaciones y equilibrios.
- 5.2.5 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 solo en cuanto a su grado de detalle o especificación.
- 5.2.6 Citando a *Héctor Fix Zamudio*²⁷⁵, comenta que de una manera sucinta, el autor presenta una clasificación:
1. Facultad legislativa.
 2. Facultad de control
 - a) Control del presupuesto.
 - b) Comisiones investigadoras.
 - c) Juicios de responsabilidad.
 3. Intervención del Estado en el nombramiento de altos funcionarios.
 4. Política internacional.
- 5.2.7 A manera de comparación y en sentido crítico, señala que otros autores prefieren hacer una mayor subdivisión de las funciones proponiendo que en

²⁷⁴ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÑIZ, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional mexicano", Editorial Themis, México; 1999, P. 61.

²⁷⁵ Cfr.- FIX ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del poder Legislativo. El poder Legislativo en la actualidad", UNAM y Cámara de Diputados, México; 1994, P. 20.

cada una se especifiquen varias, y toma a manera de Ejemplo a *Berlín Valenzuela*²⁷⁶ quien ofrece la siguiente clasificación.

5.2.8 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.
- k) Comunicación.
- l) Educativa.²⁷⁷

5.2.9 Estamos de acuerdo con el señalamiento expuesto, en el sentido de que las clasificaciones pueden ser discordantes, unas mas abundantes que otras, e incluso no tener límites, pero que pudiera hacer perdediza la verdadera naturaleza de sus funciones.

5.2.10 De forma inequívoca se puede afirmar que al órgano Legislativo le competen 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 los principios electorales; por tanto, cada acto del Congreso goza de tal característica.²⁷⁸

²⁷⁶ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de cultura económica, México; 1994. Pp. 21 a 45.

²⁷⁷ Cfr.- *Ibid.* Pp. 189 y siguientes. 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 1º de diciembre de 1948, en su artículo 26 y la Constitución mexicana de 1917 en su artículo 3º.

²⁷⁸ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional mexicano", Editorial Themis. México; 1999. P. 65.

5.3 Antecedentes del término "control Parlamentario"

- 5.3.1 Para el desarrollo del presente punto, es necesario que primero conozcamos la concepción de la palabra "control" pero se advierte desde el inicio, las graves dificultades que se presentan para lograr una definición clara sobre este término. Este término carece de una calificación técnico-jurídica, sin embargo en el lenguaje común, cuenta con diversas acepciones.
- 5.3.2 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.
- 5.3.3 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 este se hizo extensivo su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o la exactitud sobre la realización de un trabajo.²⁷⁹
- 5.3.4 De forma breve y concisa *Pedroza de la Llave* narra el devenir histórico del control Parlamentario, comenzando en tiempos de la monarquía Constitucional, en el que fue definido 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 su cese*".²⁸⁰
- 5.3.5 Por lo antes anotado, el control Parlamentario se entendía como expresión de señorío y dominio de una institución sobre otra.
- 5.3.6 Durante la monarquía parlamentaria –relata- se intentó mejorar el control Parlamentario en el sentido de hacerlo menos agobiante para los gobernantes, toda vez que estos se preocupaban más por su propia existencia que por cumplir con sus objetivos, por lo que el control Parlamentario fue racionalizado.
- 5.3.7 Después de la segunda conflagración mundial, con la participación efectiva de los ciudadanos, el nacimiento de los partidos políticos de masas²⁸¹, los

²⁷⁹ Cfr.- MONTERO GILBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín, "El control Parlamentario", Editorial Tecnos. España; 1984. P. 24.

²⁸⁰ Revista parlamentaria de habla hispana. No. 1. Artículo de: Rubio Llorente, Francisco, "El control Parlamentario", Madrid. Cortes Generales; 1985, Pp. 93 y 94.

²⁸¹ 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



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 que algunos autores se basan para explicarlo, mediante la aplicación de la denominada doctrina clásica del control Parlamentario²⁸², deja de corresponder a la realidad, requiriéndose de una nueva explicación doctrinaria.²⁸³

5.4 Doctrinas del control Parlamentario

- 5.4.1 La doctrina clásica del control Parlamentario.- Plantéa 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, en cambio, 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 son distintos,; toda vez que en el viejo continente el Parlamento tiene el dominio y en consecuencia puede derrocar al gobierno. Este circunstancias no se puede dar en nuestro continente, pues en la mayoría de los países que la conforman cuentan con un sistema presidencial de gobierno.
- 5.4.1.2 Quienes sostienen esta doctrina clásica o tradicional identifican al control Parlamentario con la exigencia de la responsabilidad política; entre estos se encuentra el autor italiano Giuseppe de Vergotini²⁸⁴.
- 5.4.1.3 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

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. Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid.- Estudios de Derecho Parlamentario.- Artículo de García Morillo, Joaquín. España; 1986. P. 33.

²⁸² En esta teoría se entiende que el Parlamento surge como reacción frente al poder del monarca y por ello se ve en el un poder distinto al que representa la corona, de ahí que el Parlamento se concebía como la encarnación de la soberanía nacional o popular, y como sustento del sistema democrático. Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith, "Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados LVII Legislatura. México; 1998. P. 26.

²⁸³ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, "El control del gobierno: función del poder Legislativo", INAP. México; 1996. Pp. 26 y 27. Mora Donato es de la opinión de que la transformación del parlamentarismo también repercutió en la función de control no solo en la regulación jurídico-Constitucional de los instrumentos de control: sino de forma mas importante, en su propio significado, lo que hace que se entienda de una forma diversa. Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith.- Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.- Op. Cit. P. 28.

²⁸⁴ Cfr.- VERGOTINI, Giuseppe de, "La funzioni delle assemblee parlamentari". Arnaldo Forni. Italia; 1975. Pp. 194 y siguientes.

REVISADO CON
FALLA DE ORIGEN

financiera. Sin embargo, hace la aclaración, de que tales concepciones acerca del control resultan insuficientes.²⁸⁵

- 5.4.1.4 Por lo mismo, y adoptando una nueva concepción de control, este 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 que 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 tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción.²⁸⁶
- 5.4.1.5 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 Fennucci, 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; tomas las medidas necesarias directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados*".²⁸⁷

- 5.4.1.6 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.²⁸⁸
- 5.4.1.7 *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, etc.

²⁸⁵ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 239.

²⁸⁶ Cfr.- Ibid. Pp. 240 y 241.

²⁸⁷ MANZELLA, Andren.- El Parlamento.- Op. Cit. P. 355.

²⁸⁸ Cfr.- Ibid. P. 359.

5.4.1.8 *Manzella*²⁸⁹ 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 Parlamentario²⁹⁰.

5.4.2 *La nueva doctrina*.- 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.

5.4.1.2 El control jurídico tiene como características, 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.²⁹¹

5.5 El control Parlamentario como control político

5.5.1 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 opinable cualquiera de las dos posturas.

5.5.2 Dice, *Cecilia Mora Donato* que una de las tareas más delicadas del estudioso del derecho es la de definir diversas áreas que conforman la materia jurídica. Continúa, que lo delicado de esta tarea 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 que algunos conceptos se restrinjan a algunos elementos, mientras

²⁸⁹ Cfr.- Ibid. P. 365.

²⁹⁰ Cfr.- Publicación de las Cortes Generales.- Revista parlamentaria de habla hispana.- Autor: Rubio Llorente, Francisco en "el control Parlamentario. No. 1. España: 1985. P. 84.

²⁹¹ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talla.- El control del gobierno: función del poder Legislativo.- Op. Cit. Pp. 29 y 30.

que otros sobrepasan sus verdaderos alcances. Esto lo comenta a raíz de que la idea de control Parlamentario no escapa de esta realidad.²⁹²

5.5.3 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*".²⁹³

5.5.4 De la definición dada con anterioridad la autora desprende seis elementos que lo conforman, siendo los siguientes:

- a) Democracias parlamentarias como formas de Estado.
- b) Control político.
- c) A través de todas las actividades parlamentarias.
- d) Sujeto del control: minorías parlamentarias.
- e) Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno.
- f) Con o sin sanción inmediata.²⁹⁴

5.5.5 De los anteriores elementos solo es de nuestro interés entrar al estudio del segundo de los enumerados, el cuál, es para la autora un elemento esencial de su definición de control Parlamentario, que, al menos en apariencia parecería excluir al control jurídico.

5.5.6 La caracterización del control Parlamentario como control político ha sido uno de los temas de mayor polémica que se ha causado tanto en la doctrina italiana como en la española; para unos, el control Parlamentario es eminentemente un control de tipo jurídico²⁹⁵, mientras que para otros se trata de un control de tipo político.²⁹⁶ Son diversas las razones que se pueden argumentar para sostener que el control Parlamentario es marcadamente político; uno de los elementos que así los acusan es su carácter subjetivo; esto significa, que no existe un canon fijo para la

²⁹² Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith.- Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.- Op. Cit. P. 28.

²⁹³ Ibid. P. 29.

²⁹⁴ Cfr.- Ibid. P. 29 y siguientes.

²⁹⁵ Entre los autores que han adoptado esta postura se encuentran GARCÍA MORILLO, Joaquín y MONTERO GIBERT, José Ramón, al sostener que un Parlamentario es una subespecie de control jurídico y es un tipo específico de los controles Constitucionales. "El control Parlamentario", Editorial Tecnos. España; 1984. P. 25. Por su parte, García Morillo, "el control Parlamentario del gobierno en el ordenamiento español" Congreso de los Diputados. España. 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. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P 98 y siguientes, ha sostenido en que el jurista puede estudiar el Derecho Parlamentario, es concibiéndolo como control jurídico y no político.

²⁹⁶ En este sentido se han manifestado Francisco Rubio Llorente; Manuel Aragón; Linde Paniagua, Enrique; Alzaga Villamil, Oscar; Cobreros Mendazona, Edorta; García Martínez, María Asunción.

valoración sobre los actos de gobierno, es mas, su evaluación se puede ver afectada por la situación concreta, las eventualidades y/o las razones políticas que la motiven; Pero no solo 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.

- 5.5.7 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 consecuencias las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada, que en todo sistema democrático ejerce el Parlamento.
- 5.5.8 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.²⁹⁷
- 5.5.9 Pos 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.
 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. Solo 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.

²⁹⁷ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith.- Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.- Op. Cit. P. 32 y 33.

5.5.10 *Manuel Aragón Reyes*²⁹⁸ y *Ángel Garrorena Morales*²⁹⁹ 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 solo constituye uno de los medios mas 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.

5.5.11 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*".³⁰⁰

5.6 Los instrumentos de control de las Asambleas regionales en la experiencia italiana

5.6.1 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.

5.6.2 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.³⁰¹

5.6.3 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.

5.6.4 Por otro lado, la forma de gobierno que caracteriza a las regiones ordinarias, hace que muchas funciones administrativas ejercitadas por el Ejecutivo vienen en cambio reservadas al órgano representativo. Aparte de los planes o programas económicos o territoriales que se prestan a asumir

²⁹⁸ Cfr.- Revista de derecho político.- No. 23. Universidad Nacional de Educación a Distancia.- Artículo de: Aragón Reyes, Manuel, "El control Parlamentario como control político", España. Pp. 11 a 17.

²⁹⁹ Cfr.- GARRORENA MORALES, Ángel, "Autoritarismo y control Parlamentario en las Cortes de franco", Publicaciones del departamento de derecho político. España; 1977. P. 32.

³⁰⁰ Cfr.- GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Aproximación a un concepto de control Parlamentario", Op. Cit. P. 52.

³⁰¹ Cfr.- Varios autores, "Parlamento y control de gobierno; V jornadas de la Asociación española de letrados de Parlamentos", Asociación española de letrados de Parlamentos. España; 1998. P. 119.

la forma de actos Legislativos, la competencia de los Consejos se extiende a toda una serie de procedimientos administrativos, como los previstos en algunos en algunos ordenamientos regionales en torno a los nombramientos de los más importantes cargos de la administración regional.

- 5.6.5 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.
- 5.6.6 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.
- 5.6.7 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.
- 5.6.8 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 sentido 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 a responder las preguntas que le plantee la Comisión, incluso, si fuera concerniente a un secreto de su función.
- 5.6.9 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 fines 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.³⁰²

³⁰² Cfr.- *Ibid.* P. 120 y 121.

5.7 Facultad parlamentaria y derechos humanos. El Congreso como defensor de la Constitución y los principios y valores y fines contenidos en la misma

5.7.1 Creo necesario y oportuno invitar a *Mauricio Fioravanti*, para que con su obra "los derechos fundamentales" nos apoye en cuanto el tratamiento de los principios, valores 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 la mas 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 vías, la historicista, individualista o estatista, combinándose estas tres vías en el estudio de las libertades de acuerdo a 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*.³⁰³

5.7.2 Además es de relevancia traer para éste apartado, en general y en particular para el análisis del Derecho Parlamentario Colimense la obra de *Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero* titulada "Ilícitos atípicos", a lo cual yo agregaría el adjetivo de ilícitos atípicos políticos o simplemente ilícitos políticos, por tratarse de actos por omisión o Comisión del poder publico 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 pasar del Estado liberal de derecho al Estado social de Derecho.

5.7.3 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

³⁰³ Cfr.- FIORAVANTI, Mauricio, "Los derechos fundamentales; apuntes de historia de las constituciones", 3ª edición, Editorial Trotta, España; 2000. Prefacio, Pp. 23 y capítulo 1.

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 jurista, político o Parlamentario que precisa el Estado 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.³⁰⁴ Expuesto lo anterior, se entiende el porque de éste apartado y la denominación de ilícitos políticos que utilizo para parafrasear el título de la obra de Atienza y Ruiz 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 Parlamentario. Continúo con otros tratadistas desarrollando el tema.

- 5.7.4 *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 se violen las mismas, reprimir su desconocimiento, y lo que es mas importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones Constitucionales.³⁰⁵
- 5.7.5 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 distanciados.
- 5.7.6 En este sentido, la defensa de la Constitución no se debe considerar desde un mero plano estático, tal como lo concebían *Benjamin Constant* y *Sieyés*.
- 5.7.7 La Constitución, tanto en su sentido formal como en el material, es necesariamente dinámica, y con mucho mayor razón en una época en que

³⁰⁴ ATIENZA, Manuel y Ruiz Manero, Juan, "Ilícitos atípicos", Editorial Trota. España; 2000. presentación. Pp. 9 y 10.

³⁰⁵ Cfr.- FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona.- Derecho Constitucional mexicano y comparado.- O'p. Cit. P. 174.

se viven cambios acelerados y constantes. Por ello, la defensa de la Constitución no solo 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.³⁰⁶

- 5.7.8 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*".
- 5.7.9 El primer sector se integra por un conjunto de instrumentos de carácter político, económico, sociales y de técnica jurídica³⁰⁷, 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 al misma norma fundamental, tanto en lo que se refiere a sus atribuciones. Así como el respeto de los derechos humanos de los gobernados.³⁰⁸
- 5.7.10 Por lo que hace a la segunda categoría, dado que escapa de los alcances del presente trabajo, tan solo diremos que se constituye por los medios jurídicos, de índole predominantemente procesal, que se encuentran dirigidos a la reintegración del orden Constitucional cuando este ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder.³⁰⁹
- 5.7.11 Toda vez que los gobernantes tienen la obligación del respeto de los derechos humanos de su gobernados, es importante que se tenga una idea

³⁰⁶ Cfr.- *Ibid.* Pp. 174 y 175.

³⁰⁷ 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. Cfr.- *Ibid.* P. 186.

³⁰⁸ Cfr.- *Ibid.* Pp. 175 y 176.

³⁰⁹ Cfr.- *Ibid.* 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. Afirmo, sobre esto, que nuestra Constitución se ha inclinado por el sistema de defensa a través del poder Judicial de la Federación. Cfr.- MORENO, Daniel.- *Derecho Constitucional mexicano.*- Op. Cit P. 484.

de la concepción actual de estos derechos, y relacionarlo con la responsabilidad del Congreso en torno a su defensa.

5.7.12 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.³¹⁰

5.7.13 Con bases para ello, *Ricardo Guastini* expone que la expresión de "derechos humanos, puede ser utilizada en dos contextos doctrinales distintos, a saber:

- a) 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 solo a los ciudadanos sino a todo aquel a quien el sistema se lo pueda aplicar.
- b) En su enfoque iusnaturalista, los derechos del hombre son los que corresponden a este, incluso antes de la existencia del Estado y con independencia de este.³¹¹

5.7.14 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.³¹²

5.7.15 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 apearse a los requerimientos de la materia de los derechos humanos.

5.7.16 Pero los derechos humanos no solo 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 a su progresiva aparición histórica.³¹³

³¹⁰ Cfr.- FERRAJOLI, Luigi, "Derechos y garantías: la Ley del mas débil", Editorial Trota. España; 1999. P. 40.

³¹¹ Cfr.- GUASTINI, Ricardo, "Estudios de teoría Constitucional", Doctrina jurídica contemporánea", UNAM. México; 2001. P. 225.

³¹² Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador, "Derecho Constitucional mexicano a fin de siglo", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1995. P. 243.

³¹³ Véase en ese sentido las siguientes obras: Dávalos, José, "Naturaleza y definición de los derechos humanos", Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México; 1993. Pp. 10 y siguientes. DÍAZ MÜELLER, Luis, "Manual de derechos humanos", 2ª edición. Edit. Porrúa,

5.7.17 Para los efectos que se persiguen en el presente trabajo huelga comentar sobre las diversas generaciones de derechos humanos que contempla la doctrina. Sin embargo, si es de nuestro interés conocer el comportamiento que a tenido nuestro país sobre el particular.

5.7.18 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 de que ha ido adecuando 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, cada vez de carácter más sólido y vigoroso a dos factores fundamentales; tanto a la decidida vocación internacionalista (sin decir de quien), como a la propia dinámica interna de nuestra sociedad. Está afirma se ve reflejado en el incremento del catálogo de los derechos humanos tutelados, como 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 en sus respectivas comisiones a nivel Local.

5.7.19 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.³¹⁴ Sin hacer el análisis correspondiente en torno a cuales de estos derechos son mera demagogia y cuales pudieran tener cierta eficacia en nuestra sociedad, tan solo 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 mas profesional posible, con la técnica adecuada y con un conocimiento profundo de los aspectos sustantivos como de carácter procesal en materia legislativa.

5.8 El garantismo de Luigi Ferrajoli

5.8.1 Es necesario para los Parlamentarios actuales, ya sean Federales o pertenecientes a los Congresos Locales y porque no decirlo, también para los funcionarios de los partidos políticos conocer la teoría del garantismo y vincularla con el Derecho 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.

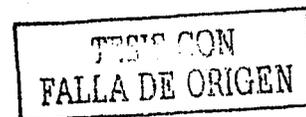
S.A. México; 1992. Pp. 55 y 190. MADRAZO, Jorge, "Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano", Fondo de cultura económica y CND. México; 1993. Pp. 424 y 425.

³¹⁴ Cfr.- VALENCIA CARMONA, Salvador.- Derecho Constitucional mexicano a fin de siglo.- Op. Cit. Pp. 246 y 247.

- 5.8.2 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 al creciente desarrollo de la 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.
- 5.8.3 Desde su primera acepción, garantismo designa a 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.
- 5.8.4 Por el hecho de tratarse de un modelo límite, es preciso que se hable, mas 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.
- 5.8.5 Se puede medir la bondad de un sistema Constitucional sobre todo por sus mecanismo de invalidación y de reparación idóneos, en términos generales, para asegurar la efectividad de los derechos normativamente proclamados.³¹⁵
- 5.8.6 En cuanto a su segunda acepción, el garantismo designa una teoría jurídica de la validez y de la efectividad como categorías distintas, no solo 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.
- 5.8.7 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.³¹⁶

³¹⁵ Cfr.- FERRAJOLI, Luigi. "Derecho y razón: teoría del garantismo penal". Editorial Trotta. España; 2001. Pp. 851 y 852.

³¹⁶ Cfr.- Ibid. Pp. 852 y 853.



5.8.8 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.

5.8.9 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 solo del poder penal.³¹⁷

5.8.10 Ahora que ya hemos comentado, aunque de forma breve una idea del garantismo, no solo en su aplicación penal, sino con aplicación a otras ramas de la ciencia jurídica, que viven la misma realidad, entre la separación del ser y del deber ser; es ahora momento en que se aborde el tema de la facultad presupuestal del Congreso.

5.8.11 Utilizando *Ferrajoli* el concepto de Estado de Derecho como sinónimo de garantismo, designa no solo 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 principio 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 derechos sociales, así como la correlativa defensa de los ciudadanos de excitar el órgano jurisdiccional.³¹⁸

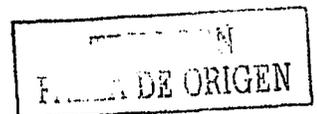
5.8.12 La facultad presupuestal, presupuesto y democracia

5.8.12.1 De entrada, debemos decir, que se trata de una denominación, cualquiera que le demos, habrá quien disienta de la misma. Algunos autores como *Mora Donatto*, la llaman función presupuestaria, hacendaria o financiera.³¹⁹

³¹⁷ Cfr.- *Ibid.* P. 853.

³¹⁸ Cfr.- *Ibid.* P. 857.

³¹⁹ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith, "principales procedimientos Parlamentarios", LVIII Legislatura. México; 2001. P. 31.



- 5.8.12.2 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 avocan al análisis de la Contaduría Mayor de Hacienda, otros mas, 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.*
- 5.8.12.3 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 que se trata de una Ley de vigencia prefijada, es decir, un año (lo cual está a debate), y que a su vez da vigencia al resto de las Leyes de índole fiscal que contienen los demás elementos de las contribuciones. La vigencia y continuidad de estas Leyes está sujeta a la condición suspensiva de que se dicte esta Ley.
- 5.8.12.4 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 debe 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.
- 5.8.12.5 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.
- 5.8.12.6 Este autor 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.
- 5.8.12.7 El autor hace un señalamiento en el sentido de que si la propuesta del Ejecutivo variara sustancialmente, podría ser vetado en base al 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 procede el veto del Ejecutivo.

5.8.12.8 A pesar de que la naturaleza del Presupuesto de Egresos no es el de una Ley³²⁰, 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.³²¹

5.8.12.9 *Fernando Santaolalla*, considera que desde un punto de vista material, esta función ha sido tradicionalmente diferenciada de la de índole Legislativo en razón de sus propias peculiaridades.

5.8.12.10 La razón fundamental por la cual, los modernos Parlamentos cuentan con esta facultad lo tenemos en la génesis de las Asambleas representativas estamentales, quién estuvo íntimamente ligado 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 para la creación de ciertas disposiciones.

5.8.12.11 En las Asambleas de nuestro tiempo existen dos circunstancias que caracterizan la función presupuestaria, a saber:

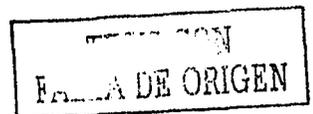
- a) La primera es la que tiene que ver con la facultad por parte de los gobiernos (Poderes Ejecutivos) para la elaboración del presupuesto, excluyendo la iniciativa parlamentaria.³²²
- b) La segunda tiene que ver con el hecho de que en la mayoría de los países tienen limitadas sus facultades de enmienda los Parlamentarios, con relación al proyecto de presupuesto. Dicha limitación consiste en que los Parlamentarios pueden proponer la disminución de las cifras consignadas, mas no su incremento.³²³

³²⁰ Sobre la naturaleza del Presupuesto de Egresos Mora Donato 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 mas sería a esta postura es la que argumenta que en la creación de este documento solo interviene una de las Cámaras. Cfr.- *Ibid.* P. 35.

³²¹ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo.- Op. Cit. Pp. 103 y 104.

³²² Los presupuestos son la expresión en cifras del programa político de gobierno, por lo que resulta lógico reconocerle tal facultad. Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 238.

³²³ Los presupuestos son documento de gran complejidad, por lo que se deben poner a salvo de maniobras políticas que de forma demagógica o irresponsable busquen su alteración. Cfr.- *Ibid.* P. 239.



5.8.12.12 Entre los principios que rigen el Presupuesto de Egresos se encuentran los de: universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad, exactitud y exclusividad.³²⁴

5.8.12.13 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.

5.8.12.14 La elaboración y aprobación de este presupuesto entraña dos etapas que se deben diferenciar:

- a) Etapa administrativa, que comprende del 15 de marzo al 15 de noviembre salvo lo previsto por el artículo 83 Constitucional; y
- b) Etapa legislativa, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre.

5.8.12.15 Una falla notoria que se advierte de 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 la Ley de Ingresos no se aprobara por el Congreso, en caso de no llegar a un acuerdo (para el autor de ésta 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.³²⁵

5.8.13 La facultad fiscalizadora. Contaduría Mayor de Hacienda como órgano del Poder Legislativo y su autonomía. Contaduría Mayor de Hacienda y Auditoría Superior de la Federación

5.8.13.1 Quizás parezca exhorbita la siguiente cita o impertinente, pero se explicará por sí mismo el porque enunció 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"*.

³²⁴ Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith.- Principales procedimientos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 36 y siguientes.

³²⁵ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo.- Op. Cit. P. 105.

5.8.13.2 La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal en un capítulo único que contiene al artículo 1º 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...

5.8.13.3 De la lectura y análisis atento de la Constitución (artículo 17, 20 y 94 C.) 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.

5.8.13.4 Con lo anterior quiero poner de 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 emitida por la Suprema Corte, 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.

5.8.13.5 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 mas ampliamente; los órganos de fiscalización, como son la Auditoría y las Contadurías dependen de las Comisiones de Hacienda o de Vigilancia o de ambas en su caso, que éstas 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, 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.

- 5.8.13.6 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 de los dineros del pueblo.
- 5.8.13.7 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.
- 5.8.13.8 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.³²⁶
- 5.8.13.9 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.

³²⁶ Cfr.- FIGUEROA LADAUROGOITIA, Alberto y Juan Carlos DA SILVA OCHOA (coordinadores) .- Op. Cit. P. 329.

- 5.8.13.10 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 Conti en Italia; la Cámara de cuentas de Borgoña, y los Tribunales de Cuentas en Austria y Prusia.
- 5.8.13.11 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 República³²⁷.
- 5.8.13.12 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, basado en la economía mixta.³²⁸
- 5.8.13.13 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.
- 5.8.13.14 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.³²⁹
- 5.8.13.15 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*³³⁰. *Gil Robles*³³¹ es de la idea que se

³²⁷ Cfr.- Ibid. P. 330.

³²⁸ Cfr.- 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. Tribunal de cuentas. España; 1986. Pp. 165 y 166.

³²⁹ Cfr.- FIGUEROA LADAUROGOITIA, Alberto y Juan Carlos DA SILVA OCHOA (coordinadores).- Op. Cit. P. 332.

³³⁰ Cfr.- PINHEIRO, J.D. "La función de los Tribunales de cuentas en la sociedad democrática", encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985. P. 233.

³³¹ Cfr.- GIL ROBLES, José María, "Control y autonomías", Editorial civitas. España; 1986.



requieren de una especialización y continuidad imposibles e alcanzar por las Cámaras legislativas. *Rodríguez Bereijo*³³² considera que las Cortes Generales no se encuentran en condiciones de cumplir un control riguroso del presupuesto y del gasto público. *Trillo Figueroa*³³³ 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.

5.8.13.16 Pese a las anteriores críticas, no se debe considerar como completamente acertadas las críticas realizadas en el sentido de la presunta incompetencia técnica de los órganos Parlamentarios.³³⁴

5.8.13.17 Distinguidos jurisconsultos mexicanos conciben a la Contaduría Mayor de Hacienda 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.³³⁵

5.8.13.18 Dos críticas hace el autor *Ricardo Sepúlveda* al precepto Constitucional que se encarga de la materia, en el siguiente sentido:

- a) Su falta de independencia por tratarse de un órgano que normalmente está favorecido por el partido en el poder.³³⁶
- b) No ejerce un verdadero control jurisdiccional, sino meramente de carácter político.³³⁷

5.8.13.19 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

³³² Cfr.- RODRÍGUEZ BEREJO, A. . comunicación presentada a los II encuentros del tribunal de cuentas. Crónica 1981. 1º volumen. Tribunal de cuentas. Pp. 58 y 59.

³³³ Cfr.- FIGUEROA, Trillo, "La función consultiva el Tribunal de Cuentas ante la crisis de la institución parlamentaria", en "El Tribunal de cuentas en España", IEF; 1981.

³³⁴ Cfr.- FIGUEROA LADAUROGOITIA, Alberto y Juan Carlos DA SILVA OCHOA (coordinadores) "Parlamento y derecho", Eusko legebiltzara Parlamento Vasco. España; 1991. P. 333.

³³⁵ Cfr.- BURGEO ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de derecho Constitucional, garantías y amparo.- Op. cit. P. 103.

³³⁶ En este mismo sentido véase a CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Una Constitución para la democracia", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. P. 133.

³³⁷ Cfr.- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", UNAM. México; 1992. P. 109.

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 coincide parcialmente el autor de la presente investigación, tal como lo expuse anteriormente).

5.8.13.20 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 de nacimiento a un órgano fiscalizador, que entre sus notas esenciales se encuentren su independencia absoluta, y con facultades de revisión y vinculación jurisdiccional.³³⁸

5.8.13.21 *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 lo 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 prevé 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 mas de mil servidores. Este funcionario tiende mas a regular la política económica de Inglaterra que detenerse a revisar en detalle los pormenores de la Cuenta Pública, se trata pues, mas de un órgano de planeación económica que de fiscalización.³³⁹

5.8.13.22 A nivel 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 reprobado las cuentas de los caudales públicos que le presente el Ejecutivo dentro del término de sesenta días, siguientes a la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año, y los Ayuntamientos en los términos de su propia Ley orgánica. Además dispone que si se llegaran a reprobado dichas cuentas, se determinará la responsabilidad de conformidad a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.8.13.23 Pero como es bien sabido, no se trata del único ordenamiento a nivel 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.

³³⁸ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional mexicano", Editorial Themis. México; 1999. P. 107.

³³⁹ González Oropeza Manuel. Voz "Contaduría Mayor de Hacienda". Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 281 y 282.

- 5.8.13.24 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.
- 5.8.13.25 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 del 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.
- 5.8.13.26 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.

5.8.14 Función de dirección política

- 5.8.14.1 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*".³⁴⁰
- 5.8.14.2 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.³⁴¹
- 5.8.14.3 Es usual que se confundan las funciones de control Parlamentario, con la función de dirección política.
- 5.8.14.4 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

³⁴⁰ MANZELLA, Andrea.- El Parlamento.- Op. Cit. P. 261.

³⁴¹ 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 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.- SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 245. Susana Talía 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 esta se refiere a la delimitación de objetivos globales a alcanzar o de actuaciones específicas a desarrollar; esto significa, que se preocupar 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.

dirección política aquellas mociones, resoluciones parlamentarias, etc., 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 actos que implican el otorgamiento o retirada del apoyo Parlamentario al equipo gubernamental³⁴² en su conjunto o a uno de ellos³⁴³. El autor italiano *Chimienti* considera que tan 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.³⁴⁴

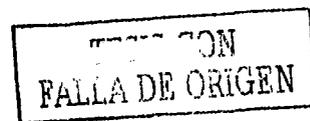
5.8.14.5 *García Morillo* establece notas diferenciales entre la función de control y la de dirección política, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) 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 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.
- b) 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 siquiera entre parcialmente en su campo competencial, toda vez que la ajenidad de la actividad controlada es un elementos imprescindible del control.
- c) 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 otras 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

³⁴² Andrea Manzella opina que esta forma negativa de ejercitas 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 mas bien como una posibilidad que como una práctica recurrente. Cfr.- MANZELLA, Andrea.- El Parlamento.- Op. Cit. P. 279.

³⁴³ Silvano Tosi en su libro de Derecho Parlamentario.- Op. Cit. Pp. 312 y 3123 prevé dos distintas posturas en relación a 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 consideran que el artículo 95 del mismo magno ordenamiento prevé la responsabilidad de todos los componentes del gobierno considerados en lo individual y en grupo.

³⁴⁴ Autor citado por: García Morillo, Joaquín.- Revista de la Facultad de derecho de la universidad Complutense.- Estudios de Derecho Parlamentario. Marzo de 1986. España. P. 65.



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.

- d) 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 este con la orientación que en su momento estableció la Cámara.
- e) Las funciones enumeradas se revelan sobre todo cuando el titular o los 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 programas de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo o en los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

5.8.14.6 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, las cuales éstas últimas muchas veces son intangibles y se reflejan en la ecología, el medio ambiente, bajos índices de delincuencia y participación democrática en las urnas.

5.8.14.7 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.³⁴⁵

5.8.14.8 En relación al Estado Federal mexicano, lo relativo al control político - señala Manuel González Oropeza- que este *"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,*

³⁴⁵ Cfr.- Ibid. Pp. 67 y 68.

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 ésta definición con las que le anteceden y con las establecidas en la Constitución hasta esa fecha eran funciones de control político meramente nominativas y que la realidad es la fuente de la definición o comentario de González Oropeza.

5.8.14.9 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 periódicos 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 la renovación del Derecho Parlamentario no podremos hablar de una transición hacia un determinado tipo de sistema y régimen político.

5.8.15 Facultad jurisdiccional

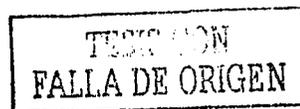
5.8.15.1 La función jurisdiccional, para algunos autores es una institución que en el pasado tenía una trascendencia de la cual carece en nuestros días.

5.8.15.2 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. Esta 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.

5.8.15.3 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 esta se presenten las mismas vicisitudes de la facultad anterior. Pero, en lo concerniente a esta función, la mas importante es la referente al enjuiciamiento de los delitos cometidos por los propios miembros de las Cámaras o los del gobierno. (ilícitos atípicos o políticos).

- 5.8.15.4 Esta función encuentra su antecedente mas 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*.
- 5.8.15.5 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 implantado en distintas constituciones españolas.³⁴⁶
- 5.8.15.6 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.
- 5.8.15.7 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 del cual 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.
- 5.8.15.8 A través de este mecanismo se protegen las violaciones directas a la Constitución General de la República, acta constitutiva y constituciones Locales, así como por violaciones a las Leyes y demás disposiciones de carácter general que provengan de cualquier empleado público.
- 5.8.15.9 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:

³⁴⁶ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. Pp. 248 y 249.

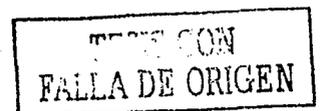


- 5.8.15.10 Libertad de imprenta; libertad individual, en su mas amplio alcance; derecho de propiedad, derechos electorales, derecho de ilustración; igualdad de derechos civiles; inviolabilidad de domicilio; inviolabilidad de la correspondencia; libertad de circulación. Sobre estos, comenta *José Barragán* que se trataba de todos los derechos reconocidos en aquel momento histórico, en que tenía su génesis el Estado mexicano. Es mas, 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*".
- 5.8.15.11 Los efectos de la resolución en que se declaraba la responsabilidad del servidor público eran la suspensión o inhabilitación del cargo.³⁴⁷
- 5.8.15.12 El Constitucionalismo mas actualizado –desde la óptica de *Berlín Valenzuela*- ha evitado que el Parlamento ostente facultades jurisdiccionales de actos de gobierno con relieve penal, transfiriéndose estas a genuinos órganos jurisdiccionales. Afirma, que no obstante, esta realidad, el Parlamento aún conserva la facultad acusadora por la Comisión de ciertos delitos.³⁴⁸
- 5.8.15.13 Tomando 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.
- 5.8.15.14 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.
- 5.8.15.15 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.³⁴⁹
- 5.8.15.16 Los actos que pueden motivar el ejercicio del Juicio Político son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma 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 a las Leyes Federales que cause perjuicios

³⁴⁷ Cfr.- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "Introducción al Federalismo. La formación de los poderes 1824", Universidad de Guadalajara. México; 1994. Pp. 340 y siguientes.

³⁴⁸ Cfr.- Varios autores. "Derecho Parlamentario iberoamericano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1987. P. 83.

³⁴⁹ Cfr.- MORA DONATO Cecilia.- Principales procedimientos Parlamentarios.- Op. cit. P. 49.



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 DF y alas Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del DF, de conformidad al artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

- 5.8.15.17 En cuanto a los funcionarios de los Estados, el artículo 5° 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.
- 5.8.15.18 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 estos tengan el carácter de delictuosos se formulará la declaración de procedencia, y se estará a lo que disponga la legislación punitiva.
- 5.8.15.19 Ahora bien, respecto de la persona que se encuentra legitimada para hacer la acusación respectiva, tenemos que cualquier ciudadano, bajo su mas estricta responsabilidad, podrá formular mediante escrito la denuncia que se enderece en contra de actos omisiones imputables a un servidor pública, misma que deberá ser presentada ante la Cámara de Diputados.
- 5.8.15.20 Como toda denuncia, deberá estar basada en elementos probatorios suficientes para probar 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.
- 5.8.15.21 El Juicio Político solo 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 sus funciones.
- 5.8.15.22 Para finalizar, el artículo 9° 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.
- 5.8.15.23 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 para efectos de dictar sentencia.

- 5.8.15.24 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 LFRSP.
- 5.8.15.25 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 que le sigan a la notificación. Art. 13 LFRSP.
- 5.8.15.26 Por lo que hace a la participación de la Subcomisión de examen previo, dentro de un plazo no mayor a treinta 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. Solo bajo la hipótesis de que se llegaran a presentar pruebas supervenientes, 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.
- 5.8.15.27 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.
- 5.8.15.28 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.
- 5.8.15.29 La Sección Instructora con la finalidad de recabar las pruebas que la conduzcan al esclarecimiento de los eso abrirá un periodo

probatorio común a ambas partes por un término de treinta 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.³⁵⁰

- 5.8.15.30 La Cámara de Diputados puede optar por dos caminos a seguir, el primero de ellos sería el hecho de que no encontrara motivo 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.
- 5.8.15.31 Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, esta 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.
- 5.8.15.32 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 que se le acusa.
- 5.8.15.33 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 previos trámites de Ley se procederá a hacer la declaratoria que corresponda.
- 5.8.15.34 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 declarativos³⁵¹ y la misma será comunicada a la Legislatura estatal

³⁵⁰ Cfr.- Ibid. Pp. 52 a 55

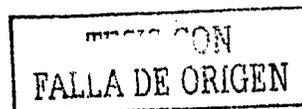
³⁵¹ Cárdenas Gracia considera acertado el procedimiento para las responsabilidades política y penales de las autoridades Locales, por tratarse de una resolución Federal de carácter meramente declarativo a efecto de que la Legislatura Local proceda conforme a su régimen interior. Cfr.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F.-Una Constitución para la democracia.- Op. Cit. P. 211.

correspondiente, para que en ejercicio de sus facultades proceda como corresponda. Art. 24 LFRSP.³⁵²

- 5.8.15.35 Respecto al Juicio Político y la declaración de procedencia es importante traer lo escrito por *Arteaga Nava* en relación a 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.
- 5.8.15.36 En condiciones normales, una clase gobernante no sacrifica a uno de los miembros prominentes; se niega a hacerlo aún en los casos en que hay motivo 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 intervenir en el ejercicio del poder; hay contraprestaciones, por lo general son de índole económica.
- 5.8.15.37 Un sacrificio público y abierto es anormal. Es contrario a la ética del poder. La función de juzgar, que solo 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.³⁵³
- 5.8.15.38 *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

³⁵² Cfr.- MORA DONATO Cecilia.- Principales procedimientos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 58 a 60.

³⁵³ ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. Pp. 956 a 958.



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 poderes³⁵⁴; lo que refleja la construcción de un sistema jurídico donde impera la impunidad.

5.8.16 Atribuciones internas de los Congresos estatales

5.8.16.1 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.

5.8.16.2 Si ha lugar a proceder en su contra, el servidor estatal quedará separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes.

5.8.16.3 Por su parte el artículo siguiente señala que de los delitos cometidos por los funcionarios antes enunciados, conocerán el Congreso como Jurado de Acusación³⁵⁵, y el Supremo Tribunal de Justicia como Jurado de Sentencia³⁵⁶.

5.8.16.4 *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:

- a) No se incluyen como sujetos de responsabilidad a los presidentes ni autoridades municipales, aunque mediante interpretación se les podría asimilar.

³⁵⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José.- Op. Cit. P. 357.

³⁵⁵ Asimismo, encuentra su fundamento legal en el artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y de acuerdo al procedimiento contemplado en la Ley estatal de responsabilidades de los servidores públicos.

³⁵⁶ Este mecanismo encuentra su fundamento en la Constitución de 1857 en la que se abandonó la idea del Ejecutivo intocable, y por vez primera su estableció de forma aunque fuese limitada, la responsabilidad de este. 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 este correspondió dicha función juzgadora.

- b) 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 por que requieren de una mejor técnica jurídica.
- c) En el último de los artículos enunciados no se señala con claridad que 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.

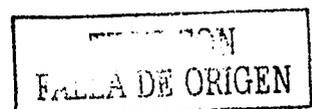
5.8.16.5 Señala *Cárdenas Gracia*, que uno de los supuestos por los que se pudiera hacer caer en responsabilidad a las autoridades Locales, aunque sin sentido, sería la negativa por parte de los Gobernadores a publicar las Leyes de la federación. Art. 120 Constitucional. Otras causales de responsabilidad 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.³⁵⁷

5.9 Organización del Congreso de los Diputados en órganos de trabajo.

5.9.1 Pleno

- 5.9.1.2 El vocablo deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de corporación. Con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o Asamblea general de una institución.
- 5.9.1.3 Pasando al campo del Derecho 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 dictámenes y propuestas que le son sometidos por las comisiones o comité para su consideración.

³⁵⁷ Cfr.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F.- Una Constitución para la democracia.- Op. Cit. Pp. 210 y 211.



- 5.9.1.4 En México, por lo que al Poder Legislativo concierne, el órgano de mayor jerarquía en las Cámaras es el Pleno.³⁵⁸
- 5.9.1.5 *Jose Antonio Alonso de Antonio* coincide en 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 hacía del Pleno de las Asambleas el órgano mas importante de las mismas. Señala que en la actualidad, se vive otra realidad, que hacen que la tramitación así como la resolución final se hagan por otros órganos; lo cual –dice el autor- no le resta importancia a la figura que se comenta.
- 5.9.1.6 El autor hace una diferenciación entre lo que se debe entender por el pleno y por la Cámara. Este 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.
- 5.9.1.7 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.³⁵⁹

5.9.2 Las comisiones como órganos del Congreso de los Diputados

- 5.9.2.1 El término proviene del latín *commissionis*; como el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad.
- 5.9.2.2 Específicamente en el campo del Derecho Parlamentario, las Asambleas 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.
- 5.9.2.3 La compleja y especializada actividad desplegada por las Asambleas nacionales modernas, han dado lugar a una división del trabajo Parlamentario, con el objeto de dar celeridad y eficacia a las decisiones que se tomen.
- 5.9.2.4 Las palabras Comisión o comité se utilizan en forma indistinta. La Comisión es la integración de un cuerpo reducido pertenecientes a las

³⁵⁸ Definición de Pleno dada por: Luis J. Molina Piñeiro. "Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit P. 733.

³⁵⁹ Cf.- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio.- Derecho Parlamentario.- Op. Cit. Pp. 121 y 122.

Cámaras, quienes por encargo de la misma, estudian 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.³⁶⁰

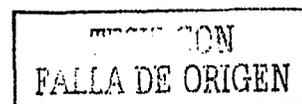
- 5.9.2.5 Para Fernando Santaolalla, "las comisiones no son mas que reuniones restringidas de cierto número de Diputados y Senadores, a fin de conocer a profundidad las distintas Leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a estas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos".³⁶¹
- 5.9.2.6 Comenta que a lo largo del parlamentarismo decimonónico esta función instructora se desempeñada por las llamadas secciones o agrupaciones de Parlamentarios hechas azarosamente. Estas subdivisiones orgánicas asocian, 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.
- 5.9.2.7 La lentitud y simplicidad del sistema aludido no era compatible con las necesidades del Estado Legislativo 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).³⁶²
- 5.9.2.8 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 las Asambleas legislativas pasaran por una etapa de maduración. Con esto se buscaba un mínimo de reflexión que asegurara la idoneidad 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.³⁶³

³⁶⁰ Definición de Pleno dada por: Miguel Ángel Camposeco Cadena.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 170 y 171.

³⁶¹ SANTAOLALLA, Fernando.- Op. Cit. P. 174.

³⁶² Manuel FRAGA IRIBARNE comenta "puede decirse que, de un modo o de otro, el volumen de trabajo que hoy pesa sobre los cuerpos deliberantes hace imposible que estos puedan funcionar sin este método de división del trabajo". "El Reglamento de las Cortes españolas", S.I.P.S. España: 1959. P.89. Diversos autores suelen coincidir que fue en Inglaterra en el año de 1340 cuando por primera vez se hacía alusión, en el cuerpo de un documento, sobre una Comisión parlamentaria. Cfr.- MORA DONATO, Cecilia Judith.- Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.- Op. Cit. P. 53.

³⁶³ Cfr.- SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 175.



- 5.9.2.9 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.
- 5.9.2.10 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 estas 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.³⁶⁴
- 5.9.2.11 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, promoviendo 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.
- 5.9.2.12 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.³⁶⁵
- 5.9.2.13 Entre las diferencias que se pueden señalar respecto a las comisiones de la Cámara de Diputados con la de Senadores se puede señalar la forma de su integración. El número máximo de miembros para las primeras será de treinta 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

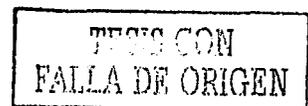
³⁶⁴ Cfr.- *Ibid.* P. 176.

³⁶⁵ Cfr.- ROSELL, Mauricio.- Congreso y gobernabilidad en México; una experiencia desde la perspectiva internacional.- Op. Cit. P. 223.

pueden pertenecer a mas de cuatro de ellas, contando con un Presidente y dos Secretarios.³⁶⁶

- 5.9.2.14 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.
- 5.9.2.15 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.
- 5.9.2.16 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 con 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.
- 5.9.2.17 Finalmente, por lo que hace a las comisiones especiales, estas tendrán la competencia que la Ley les confiera, en el acto de su designación, mismas que serán conformadas por el número de elementos que la Asamblea determine y fungirán por el tiempo necesario para el despacho de los asuntos que les dieron nacimiento. Art. 59 LOPLC.
- 5.9.2.18 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 mas

³⁶⁶ Cfr.- Ibid. Pp. 224 y 226.



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 Diputados en lo individual y del Congreso en lo general.

- 5.9.2.19 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.
- 5.9.2.20 **Debo resaltar la importancia del estudio del Derecho Parlamentario internacional comparado y del Derecho 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 lo 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 a la trascendencia o urgencia de las mismas.**

Capítulo 6

Estructura, Organización y Funcionamiento del Congreso de los Diputados del Estado de Colima

6.1 La Evolución Constitucional

- 6.1.1 Se puede afirmar validamente que la Constitución y los principios y valores en ellas contenidos han evolucionado. Tal y como se vio desde el inicio del presente capítulo la facultad de interpretación se atribuye al Poder Legislativo, según el texto de la Constitución de 1824. Pero dicha evolución en beneficio del Estado 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 por ejemplo), la controversia Constitucional así como la acción de inconstitucionalidad.
- 6.1.2 *José Ramón Cossío Díaz* señala que desde hace 200 años el principio de División de Poderes se ha constituido como un elemento fundamental de la legitimación de los ordenes jurídicos, y por ende de los Estados. Sin embargo, este principio 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 el, se lograba la defensa del principio considerado como supremo en aquel entonces: la libertad del individuo.
- 6.1.3 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 económicas, entre otros, impulsaron la creación de nuevos órganos estatales, cuya ubicación dentro del sistema propuesto desde hace dos centurias se volvió en una tarea compleja.
- 6.1.4 Sostiene el autor que *"La apuntada quiebra del principio de la División de Poderes significó también, la pérdida de la supremacía del Legislador y de la Ley"*. Es mas, 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.³⁶⁷

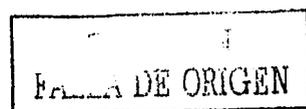
- 6.1.5 Para robustecer lo dicho por *Cossío Díaz*, tenemos lo dicho por Gustavo Zagreblesky, quien comenta: "La superación del Estado de Derecho Legislativo lleva consigo importantes consecuencias para el derecho como tal."³⁶⁸
- 6.1.6 En relación con los principios, este autor subraya que el contenido de los principios constitutivos del 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, etc. 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 si mismo, se movería en el vacío. Todo esto explica el trayecto histórico que las Constituciones son capaces de recorrer (1824, 1857, 1917, etc).³⁶⁹
- 6.1.7 Y aquí viene la parte medular y heterodoxa referida a mi hipótesis y tesis para apuntalar a manera de conclusión los principios expresos del Derecho Parlamentario Colimense.
- 6.1.8 Tal parece, la doctrina dominante en cuanto a los principios, valores, reglas, medios positivados en las constituciones. "La pluralidad (Sostiene el autor de la obra *El 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. 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 constituciones 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:
- 6.1.9 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.

³⁶⁷ Cfr.- COSSIO DÍAZ, José Ramón, "Constitución, tribunales y democracia", Colección ensayos jurídicos. Editorial Temis. P. 63.

³⁶⁸ ZAGREVELSKY, Gustavo.- *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia.*- Op. Cit. P. 109.

³⁶⁹ *Ibid.* P. 124.

- 6.1.10 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".
- 6.1.11 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.
- 6.1.12 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.
- 6.1.13 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.
- 6.1.14 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 regla es válida, entonces debe aceptarse la respuesta que ésta proporciona, sin escapatoria ni mediación posible. No sucede así con los principios, por que éstos presentan una dimensión que las reglas no poseen: la del peso y la importancia.
- 6.1.15 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 (incluido los derechos fundamentales) como declaraciones de valores.
- 6.1.16 Para finalizar con este autor, en el cual basaremos nuestras conclusiones y propuesta, vale recordar el encuentro o desencuentro entre globalifóbicos y globalifílicos, pues resalta Zagreblesky en relación a lo antes expuesto la siguiente idea:
- 6.1.17 "No debe considerarse una práctica sana la mercantilización de los valores, es decir, que no debiera ser usual, otorgarles un precio en dinero.
- 6.1.18 Una sociedad verdaderamente pluralista, debería levantar sólidas defensas



contra una tendencia de este género, tendencia que, al final, no satisfaría por igual todo 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".³⁷⁰

6.1.19 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; 14. sentido político.

6.1.20 Personalmente, me pregunto ¿acaso estos mismos valores y reglas o medios por los titulares de los órganos del Poder Judicial no serían los mismos que para los titulares del Poder Legislativo? Sostengo que la respuesta es afirmativa.

6.1.21 Y en relación al ensayo de *Moreno Sánchez*, ¿que 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 mi, la respuesta, también es afirmativa.

6.1.22 Y para poder fortalecer lo propuesto por *Vigo* y *Stanga*, en relación a los objetivos de los "Centros de Capacitación Judicial y la Ética Judicial", y también, en relación al Ensayo de *Moreno Sánchez*, "La Ética de los Sujetos del Proceso", y a mi afirmación respecto que es válido lo expuesto por estos tratadistas para los jueces y para los Legisladores sostengo, a contraposición de Zagrebelsky, 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 Rosseau y podemos caer en la partidocracia o en la coalición de funcionarios legislativos o jurisdiccionales con peligro para los principios y valores.

³⁷⁰ Cfr.- *Ibid.* P. 125 y 126.

6.2 Las normas por principios

- 6.2.1 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, al plasmar los principios 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 Parlamentario, también lo son de la Constitución de un Estado.
- 6.2.2 Un objetivo que se persigue mediante la realización de la presente tesis es atacar el menosprecio de la ciudadanía hacia el Congreso, federal o local; y a 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 Parlamentario.
- 6.2.3 Es fundamental crear conciencia en el Legislador o Parlamentario, que deben considerar en su cotidiana labor Legislativa y parlamentaria "el derecho por principios", cuando debatan o legislen; principios bajo los cuales se debe regir el debate Parlamentario.
- 6.2.4 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 solo tendrían una importancia exclusivamente política y virtual.
- 6.2.5 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, conciente o inconscientemente el camino a una nueva concepción, mas compleja que la anterior y llena de consecuencias.
- 6.2.6 Todo ser iluminado por el principio, aún no contiene del deber ser (regla), pero al menos indica la dirección en que deba colocarse la regla para no contravenir el valor contenido en el principio.
- 6.2.7 El Derecho Parlamentario por principios, atendiendo al pensamiento de *Zagrebletsky* significaría sobreponer los principios 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.
- 6.2.8 Las reglas jurídicas que caen en el ámbito de la disponibilidad del Legislador comenzarán a concebirse solo como una de las caras del derecho. Será normal establecer como exigencia la de hacer concordar₁₆₈

TRAMITADO
FALLA DE ORIGEN

la regla, con la otra cara, la de los principios contenidos en la Constitución.³⁷¹

6.3 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

6.3.1 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 "Almoloya". Al siguiente año inició una persecución en contra del jefe insurgente Ignacio Sandoval, que operaba en la región de la costa³⁷². 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.³⁷³

6.3.2 El 19 de Julio de 1857 se instaló la Primera Legislatura del Estado de colima, fungiendo como Gobernador estatal, el General Manuel Álvarez, quien fuera electo por unanimidad de votos, y por cierto durara poco tiempo en el puesto, toda vez que el 26 de Agosto del mismo año, este personaje murió acribillado, producto de un complot. Precisamente en esta fecha a la primera 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.

6.3.3 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*".

6.3.4 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 distrito electorales, estos 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.

6.3.5, Dada la inestabilidad política, económica y social que privaba en aquel momento de la historia, no era raro, que repentinamente el Congreso se

³⁷¹ Cfr.- ZAGREBLESKY, Gustavo. "El derecho dúctil", 3ª edición. Traducción de Marina Gascón. Editorial Trotta. España, 1999. Pp. 109 y siguientes.

³⁷² Cfr.- "Enciclopedia de México", Tomo II. México; 1996. P. 635. Se dice que después de la independencia, logró con hábiles intrigas, ser electo Diputado del Congreso General Constituyente.

³⁷³ Cfr.- "Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México", 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1995. P. 243.

instalara en alguna casa particular; por ejemplo, algunos días del año de 1858, tuvieron que sesionar en la casa del Diputado Liberato Maldonado.

- 6.3.6 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 1960, 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.
- 6.3.7 Las primeras Comisiones que se crearon, fueron: Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra, Industria Agrícola y Fabril, Policía Interior y Peticiones.
- 6.3.8 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.
- 6.3.9 A solicitud del Supremo Gobierno General, se dispuso un decreto para conceder al Estado de Colima las Islas de Revillagigedo; para esto, la Secretaría del Ministerio de fomento las había arrendado durante 18 años, por el monto de mil ochocientos pesos anuales. Pero las autoridades locales, al obtener la concesión pretendieron establecer una colonia penal en la que se readaptar a los sentenciados 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.
- 6.3.10 Debido, como ya ha sido mencionado, a la inestabilidad social y política que vivía no solo Colima, sino el país en general, la Legislatura no tuvo la oportunidad de emprender valiosas y 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.³⁷⁴

³⁷⁴ Cfr.- CARABALLO BOLIN, BARRETO VILLALOBOS, MARQUEZ GILETA, CORTÉS CONTRERAS, "Historia Legislativa del Estado de Colima", L. Legislatura del estado de Colima. México; 1994. Pp. 1 a 3.

6.4 Definición etimológica e histórica de Congreso, Parlamento, Corte, junta, Asamblea, Cámara, Duma, Iglesia, Consejo y Concilium

- 6.4.1 **Cámara.**- Proviene de latín "Cámara", y este a su vez de una término griego con que se significaba una bóveda o Cámara. Se debe hacer énfasis que este término no es privativo del derecho, y bajo el cual 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 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.³⁷⁵
- 6.4.2 **Duma.**- Proviene del ruso дума, aunque el vocablo tiene origen germánico; bajo el cual se quiere significar a la Asamblea Legislativa de la Rusia Zarista.³⁷⁶ Se trataba de un Parlamento u cuerpo legislativo del imperio ruso hasta 1917. colaboraba en la discusión de los proyectos de Ley, que de acuerdo a 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 que se comenta cayó en desuso en el régimen soviético, para sustituirla incluso, en el nombre, con otra, que no es otra cosa que la expresión del partido único.³⁷⁷
- 6.4.3 **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; Tribunal de justicia (Suprema Corte de Justicia de la Nación); en la época moderna se ha aplicado este nombre a las Cámaras Legislativa, ya sea que estuviese conformada por una Cámara o en dos.³⁷⁸
- 6.4.4 **Junta.**- Del latín *Juntar*, significa reunión de personas para conferenciar o tratar un asunto.³⁷⁹ Una persona o grupo de notables expidieron en México

³⁷⁵ 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", Tomo a-g. España; 1992. P. 372.

³⁷⁶ Cfr.- Ibid. P. 782.

³⁷⁷ Cfr.- CABANELLAS, Guillermo "Diccionario enciclopédico de derecho usual", Tomo II c-d. Editorial Heliasta, S. de R.L. Argentina; 1972. P. 810.

³⁷⁸ Cfr.- Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Tomo a-g. Op. Cit. Pp. 583 y 584.

³⁷⁹ Cfr.- Voz "Junta previa" LV Legislatura del Estado de Guerrero.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 551 a 553.

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 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.³⁸⁰

- 6.4.5 **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.³⁸¹
- 6.4.6 **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.³⁸²
- 6.4.7 **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.³⁸³
- 6.4.8 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.
- 6.4.9 **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 cristianismo tiene adeptos; al gobierno eclesiástico general del sumo pontífice, concilios y prelados; así también se designa al templo cristiano.³⁸⁴
- 6.4.10 **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

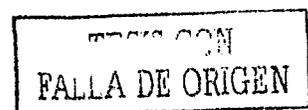
³⁸⁰ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Tomo A-CH Editorial Porrá, S.A. México; 1996. P. 626

³⁸¹ Cfr.- Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Tomo a-g. Op. Cit. Pp. 583 y 546.

³⁸² Cfr.- Ibid. Pp. 583 y 531.

³⁸³ Cfr.- Ibid. P. 207.

³⁸⁴ Cfr.- Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Tomo h-z. España; 1992. P. 1139.172



otros términos, que ya se han visto, no solo 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.³⁸⁵

6.4.11 *Francisco Berlín Valenzuela* hace una diferenciación entre los términos "Asamblea" y "Parlamento". El encuentra diferencias no solo 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.

6.4.12 Este autor considera que de acuerdo a 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.

6.4.13 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 el recae la función creadora de las Leyes y el control de los actos de los gobernantes de acuerdo al marco Constitucional estatal y al sistema político en que se actúa.

6.4.14 Visto como institución política, el Parlamento tiene una connotación mas 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 coincide 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 Parlamentario" y no "Derecho Legislativo".³⁸⁶

6.4.15 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.³⁸⁷

³⁸⁵ Cfr.- Ibid. P. 1532.

³⁸⁶ Cfr.- Varios autores.- Derecho Parlamentario iberoamericano.- Op. Cit. Pp. 69 y 70.

³⁸⁷ Cfr.- TOSI, Silvano.- Derecho Parlamentario.- Op. Cit. P. I.

6.5 Estructura de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

- 6.5.1 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 éste precepto fue publicada su Ley en el Suplemento No. 3 al Periódico Oficial "El Estado de Colima" 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 ha sufrido la sociedad y las instituciones durante el tiempo que tuvo vigencia.
- 6.5.2 Se argumenta que tales cambios han sido realizados con el afán de salir del anacronismo jurídico, fortalecer las instituciones parlamentarias y hacer mas dinámica la actividad Legislativa.
- 6.5.3 Buscándose la democratización de la Cámara, se ha pensado en suprimir la figura de la Coordinación General del Congreso, sustituyéndose por 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.
- 6.5.4 Respecto a su estructura esta nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, contiene cinco títulos, dieciocho capítulos, 109 artículos y cinco transitorios.
- 6.5.5 El Título primero de la Ley se denomina "Del Poder Legislativo", dentro del cual se hayan 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, cuyo contenido solo 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 174

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 quinto se llama "De la Comisión Permanente" mismo que solo contiene un capítulo único, comprendiendo los artículos 104 a 109. Finalmente se dirá que cuenta con cinco artículos transitorios.

6.6 Concepto de Legislatura como órgano temporal

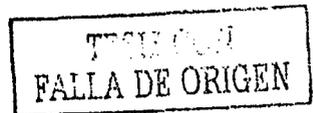
- 6.6.1 Esta palabra, buscada en el diccionario de la lengua española arroja como primera acepción, la de el tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos.³⁸⁸
- 6.6.2 Para *Guillermo Cabanellas*, este vocablo se refiere al tiempo en que funcionan los cuerpos legislativos. Menciona que en 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.³⁸⁹
- 6.6.3 Por su parte, *Joaquín Escriche* concibe como Legislatura al cuerpo legislativo en actividad, así como el tiempo de su duración.³⁹⁰
- 6.6.4 Finalmente, cabe señalar que el periodo de duración de una Legislatura empieza a correr desde el momento en que la Cámara ha quedado formalmente constituida y los Legisladores han rendido la protesta de Ley, de conformidad con los artículo 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los EUM. En nuestro país no está contemplada la disolución anticipada de la Legislatura, como ocurre en sistema Parlamentarios y por ende, concluye en el términos prefijado.³⁹¹

³⁸⁸ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador).- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 573.

³⁸⁹ Cfr.- CABANELLAS, Guillermo; "Diccionario de derecho usual", Tomo II, E-M. Editorial Heliasta, S. de R.L. Argentina; 1972. P. 511.

³⁹⁰ Cfr.- ESCRICHE, Joaquín, "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia", Tomo III. Jui-voz. Manuel Porrúa, S.A. México, 1979. P. 1196.

³⁹¹ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador). "Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 573.



6.7 Concepto de Recinto Parlamentario

- 6.7.1 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.
- 6.7.2 El Recinto Parlamentario como su nombre lo indica, es el espacio que ocupa el Parlamento y dentro de este, se le denomina así al lugar en el cual los Parlamentarios se reúnen para sesionar.
- 6.7.3 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.
- 6.7.4 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.
- 6.7.5 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 bajo el nombre de Cámara o Cámaras, constituidas estas, por lugares cerrados que eran ocupados por los representantes populares y compartidos con los representantes de los señores o lores.
- 6.7.6 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 nuestros tiempos. Los representantes se reunían en pequeños grupos, 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.
- 6.7.7 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"*.
- 6.7.8 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"*.

- 6.7.9 Estos preceptos nos dan la idea de que tanto los Diputados, como 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.
- 6.7.10 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"*.
- 6.7.11 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 aquel"*.
- 6.7.12 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..."*.
- 6.7.13 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 128 curules, por igual número de Legisladores, siendo los espacios para la tribuna, el cuerpo técnico y demás, mucho más reducidos.
- 6.7.14 En México se ha mantenido la tradición Constitucional de reunir al Congreso de la Unión en un solo salón al cual se le llama "Recinto Legislativo".³⁹²

6.8 Composición de la Cámara

- 6.8.1 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 quien, en cuantos, como, cuando y en base a que cantidad de población y sistema electoral se integrará el Congreso, los requisitos, características y condiciones para formar parte del Congreso, así como la renovación del

³⁹² Cfr.- Ibid. Pp. 813 y 814.

mismo, incompatibilidades funcionales para ocupar el cargo, las garantías para el ejercicio de la función, así como el funcionamiento del mismo.³⁹³

- 6.8.2 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 proporcional...*". además de que por cada Diputado titular deberá haber un suplente, según reza el mismo precepto.

6.9 Unicamerismo o bicamerismo estatal

- 6.9.1 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.³⁹⁴

- 6.9.2 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:

- 6.9.2.1 Respecto al bicameralismo expresa *Jorge Xifra Heras* que hay que considerar la eficacia del principio representativo de la integración democrática, que adquiere mayor pureza y templanza debido al resultado de la mezcla de la principio inorgánico y numérico que se da en la Cámara baja con los criterios concernientes a la representación clasista y estamental que se da 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.
- 6.9.2.2 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

³⁹³ Cfr.- RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y Garza Grimaldo, José Gilberto (coordinadores), "Estudios Constitucionales y Parlamentarios" Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. II. Congreso del Estado de Guerrero. México; 2001. P. 341.

³⁹⁴ Cfr.- MOLINER, María, "Diccionario de uso del español", Vol. A-g. Editorial Gredos. España; 1977. P. 373.



ser ajena a las contiendas electorales y a los elementos pasionales que suelen ser característica de la Cámara de Diputados.

6.9.2.3 Por lo que se refiere ala función Legislativa, siempre es mas recomendable que esté a cargo de dos instituciones su desarrollo, pues de esta forma se garantiza la práctica de los principios de libertad y División de Poderes, en virtud de que al actuar la Cámara alta como Cámara de contrapeso se asegura el equilibrio Constitucional.³⁹⁵

6.9.3 Por su parte, nuevamente *María Moliner*, pero ahora respecto al término "unicameral" comenta que es aplicado a regímenes político de una sola Cámara. Al igual que en el bicameralismo, se pueden advertir una serie de ventajas y desventajas, entre las que destaca Xifra Heras:

6.9.3.1 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.

6.9.3.2 La existencia de dos Cámaras, sus medios de información son diferentes, por lo que el debate sobre Leyes y los asuntos que conocen son realizados apresuradamente y con menor reflexión a diferencia de lo que suele suceder en una sola Cámara, con lo cual el voto de la Cámara pero informada puede entorpecer el trabajo de la otra usando su derecho de veto.

6.9.3.3 Menciona que se debe considerar el entorpecimiento inherente al doble examen, amén del fuerte gasto económico que deriva para el pueblo el sostenimiento de dos Cámaras, la necesidad de contar con una Asamblea mas 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 mas eficaces.³⁹⁶

6.9.4 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 debe según *Bryce*, a que en varias colonias existió un pequeño Consejo del Gobernador, además del cuerpo representativo popular; además de la anterior tendencia a imitar a Inglaterra con sus Loes y Comunes. En Veracruz y Yucatán en 1825, en Durango en 1826 se dieron los únicos casos de bicameralismo local, debido

³⁹⁵ Cfr.- HERAS XIFRA, Jorge, "Curso de derecho Constitucional", Tomo II. Editorial Bosch. España; 1962. Pp. 168 a 170. autor citado por: BERLÍN VALENZUELA Franciso.- Derecho Parlamentario.- Op. Cit. Pp. 199 y 200.

³⁹⁶ Autor citado por: Ibid. Pp. 229 y 230.



a la creación de un Senado estatal en cada una de las entidades federativas, durante un periodo bastante corto.³⁹⁷

6.9.5 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 o de representantes, en México, denominada "Cámara de Diputados".

6.10 Las elecciones

6.10.1 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" + *ligere*, de *legere* "recoger, escoger, lee"³⁹⁸. A efecto de estructurar un sistema democrático representativo es necesaria la creación de canales para traducir la opinión de los ciudadanos sobre quienes deben ser sus representantes y de que manera debe ser gobernado el país. Para lograrlo se requiere de la organización de elecciones que se celebren frecuentemente.

6.10.2 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.³⁹⁹

6.10.3 De aquí que las elecciones se venga a significar el procedimiento a través del cual, los ciudadanos determinan mediante el ejercicio del voto, quienes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres ámbitos de gobierno que integran el Poder Federal, estatal y municipal.

6.10.4 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, es aquella que se realiza a través de representantes, o bien le compete a una autoridad la designación de los miembros de una Asamblea Legislativa.

³⁹⁷ Cfr.- GÁMIZ PARRAL, Máximo.- Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas.- Op. Cit. Pp. 266 y 267.

³⁹⁸ Cfr.- BERLÍN VALENZUELA, Francisco.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 390.

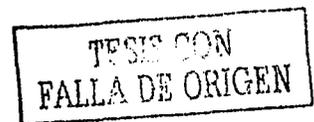
³⁹⁹ Cfr.- NOHLEN, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", UNAM y Fondo de Cultura Económica. México; 1995. Obra citada por: Idem.

- 6.10.5 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, solo nos interesa hacer un comentario respecto a las elecciones competitivas, puesto que las otras formas, no corresponden al Estado actual Democrático de Derecho. En estas se han establecido principios 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.
- 6.10.6 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.
- 6.10.7 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.⁴⁰⁰
- 6.10.8 Para el Derecho Parlamentario, las elecciones tienen diversos significados; pero el más importante de éstos 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 dan vigencia al origen de representación popular que tienen los órganos legislativos.⁴⁰¹
- 6.10.9 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 local.⁴⁰² 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

⁴⁰⁰ Cfr.- *Ibid.* 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.

⁴⁰¹ Cfr.- *Ibid.* P. 392.

⁴⁰² Cfr.- *Voz "elecciones"*. Por Javier Patiño Camarena.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. P. 1244181



políticos, y con apego a los procedimientos que señala el mismo ordenamiento; Art. 3.

6.10.10 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 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"*.

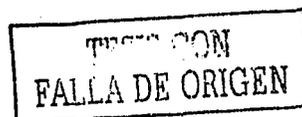
6.10.11 El proceso electoral se encuentra compuesto de varias etapas, mismas que se encuentran reguladas en los artículos 191 y siguientes del ordenamiento electoral estatal. Las referidas etapas son: preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaración de validez de las elecciones de Diputados y de Ayuntamientos; y resultados, declaración de validez y calificación de la elección de Gobernador. 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 del Estado.

6.10.12 Es conveniente hace referencia las formas específicas de elección a saber: el sistema de mayoría relativa o absoluta y la representación proporcional.

6.10.13 La Constitución General de la República sienta las bases sobre las cuales se debe establecer la representación popular Legislativa en los estados. Además indica que las Legislaturas de los estados 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 maneja 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 1916-17, de que estos cuerpos deliberantes tuvieran efectivamente una representatividad de la población.

6.10.14 El numeral 116 en su fracción segunda dispone que en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, la Legislatura se debe integrar con al menos 7 Diputados; en aquellos cuya población exceda de este monto pero no de 800 mil, serán por lo menos nueve; y en los estados cuya población ser superior a la antes indicada, la integración mínima de la Legislatura local debe ser de 11 Diputados.⁴⁰³

⁴⁰³ Cfr.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- Revista mexicana de estudios Parlamentarios.- No. 2. Primera época. Vol. 1. México; mayo-agosto de 1991. Pp. 23 y 24.



6.10.15 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 dieciséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional...*"

6.10.16 Conocido el fundamento Constitucional tenemos que en el Estado de Colima, los integrantes del Poder Legislativo se eligen mediante un sistema mixto, dándole preferencia al principio de mayoría relativa. En la legislación electoral, en los artículos 298 y siguientes se dispone sobre 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 mas de 15 diputaciones, obtenidos 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 representen un porcentaje total del Congreso que exceda en 10 puntos a su porcentaje de votación efectiva*". Además señala como 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 mas 10 puntos*".

6.10.17 Para culminar, el presente punto, solo señalaremos, que en los artículos siguientes han quedado establecidas las reglas por medio de las cuales se distribuirán las nueve diputaciones que atienden al principio de representación proporcional.

6.11 Instalación de la Legislatura

6.11.1 El fundamento Constitucional de la instalación de la Legislatura lo podemos encontrar en el artículo 28 en su primer párrafo, mismo que dispone: "*El Congreso se renovará totalmente y cambiará su nomenclatura cada tres años. Se instalará el día primero del Octubre del año de la elección de los Diputados de la nueva Legislatura*".

6.11.2 Sobre el particular La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima (LOPLC), en su Título Segundo, Capítulo I "*prevé y asegura la instalación e inicio del funcionamiento de la Legislatura correspondiente, superando 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*".⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ Palabras del suscrito en: "Estudios Constitucionales y Parlamentarios", Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. II. Congreso del Estado de Guerrero. México; 2001. P. 353.

6.11.3 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 horas, a efecto de recibir el informe a que se refiere el artículo 31 de la Constitución del Estado

6.11.4 Duración de la Legislatura.-

Para *Paolo Biscaretti* la Legislatura indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día en que se convoca pro vez primera, hasta la fecha de su disolución. Señala que en Italia (Congreso federal) tiene lugar después de 5 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.⁴⁰⁵

6.11.5 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 solo, tienen facultad para realizar asuntos de particular urgencia; por lo que se debe estimar que cesa al proclamarse todos los nuevos elegidos.⁴⁰⁶

6.11.6 Finalmente concluye su exposición, al decir que el fin de la Legislatura- por un principio consuetudinario que se recoge en el Derecho Parlamentario británico- implica el cese de todos los órganos internos de las 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 ya aprobación de los proyectos inconclusos, presentados de nueva cuenta con

⁴⁰⁵ Cfr.- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional", 3ª edición. Editorial Tecnos. Traducido por: Pablo Lucas Verdú. España; 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.

⁴⁰⁶ Cfr.- Ibid. P. 360.

el texto inalterado, a petición del Gobierno o de un presidente de Grupo en la Cámara, o por veinte Senadores; además se ha establecido que los proyectos de Ley de iniciativa popular⁴⁰⁷ aún no discutidos no se invalidan con la disolución de la Legislatura, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 107 fracción IV, de la Cámara y 74, fracción II del Senado.⁴⁰⁸

6.11.7 Para concluir, diremos que el fundamento Constitucional sobre la duración de la Legislatura lo encontramos en el mismo artículo 28, al señalar en su primera línea que: *"El Congreso se renovará totalmente y cambiará su nomenclatura cada tres años..."*

6.11.8 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 de 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 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 cargos 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 validamente, 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.

⁴⁰⁷ 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% de los inscritos en el listado nominal de electores. Además señala que las periodos ordinarios de sesiones a aquel en que se reciba.

⁴⁰⁸ Cfr.- Ibid nota 393. P. 361.

6.11.9 Las constituciones de los Estados bien podrían prever libremente que los Diputados duren en su encargo cuatro, cinco o seis años pero no mas, pero tampoco menos de tres años.⁴⁰⁹

6.11.10 Toda vez que se trata de una Asamblea unicameral (conformada solo por Diputados), no se requiere como en los sistemas bicameras, (tal vez de una doble nomenclatura, cada una correspondiente a cada una de las Cámaras que componen la Asamblea.

6.12 Funcionamiento del pleno

6.12.1 El vocablo Pleno deriva del latín "Plenus", adjetivo 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.

6.12.2 Con la expresión "en pleno" se quiere significar que un cuerpo colegiado cuenta con la concurrencia de todos sus miembros.

6.12.3 En el Derecho 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 sometidos por las Comisiones o comités. Es pues, el órgano de mayor jerarquía de las Cámaras.⁴¹⁰

6.12.4 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 estos 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, se ha hecho necesario hacer uso de otras instancias para tramitar y resolver algunas cuestiones.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. P. 606.

⁴¹⁰ Cfr.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 732 y 733.

⁴¹¹ Cfr.- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis.- Op. Cit. P. 121.

6.12.5 En este sentido la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima ha permitido que el Congreso cuente con un número basto 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 veinte fracciones que componen el artículo 55 de la Ley.

6.12.6 El pleno, para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas debe sesionar periódicamente, con un quórum determinado, para tratar de acuerdo a un Orden del Día aprobado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión y votación y aprobación son de su competencia; Art. 71 LOPLC.

6.13 Período de sesiones

6.13.1 *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 se encontrara reunido este órgano casi la mitad del año, con los inconvenientes, que esta circunstancia traía aparejados. Al momento de crearse la Constitución de 1917 quedó establecido un solo periodo de sesiones de carácter improrrogable.

6.13.2 De las 27 Constituciones locales vigentes a partir de 1857, diecinueve de ellas establecían 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). Estas últimas no lo habían establecido por los inconvenientes que acarrea 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 la falta de caminos que en algunas épocas del año eran intransitables.

6.13.3 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; era lógico pensar que casi todas adoptarían el sistema de un periodo de sesiones, tal y como se hizo en la Constitución de 1917. Sin embargo, esto no se dio así, y estados como Nuevo León, Guerrero, Oaxaca y Chiapas establecieron dos periodos.⁴¹²

6.13.4 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 colimense de 1857 imponía la existencia de dos periodos ordinarios de

⁴¹² Cfr.- ARTEAGA NAVA, *Elisur*.- Op. Cit. P. 607.

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 veinte días más.

- 6.13.5 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 veinte días útiles en cada periodo.
- 6.13.6 El día 24 de agosto de 1917 se aprobó el texto del artículo 28 de la Constitución, cuyo texto quedaría 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".*
- 6.13.7 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.*
- 6.13.8 *El primer periodo iniciará precisamente el primero de octubre y concluirá el quince de enero del año siguiente; y el segundo dará inicio el día quince de marzo y concluirá el quince de junio del mismo año. Al abrir y cerrar sus periodos de sesiones lo hará por decreto.*
- 6.13.9 *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".*⁴¹³
- 6.13.10 Hasta este momento solo se ha hecho referencia a los periodos ordinarios de sesiones; sin embargo, en la práctica parlamentaria, debido fundamentalmente a la cantidad de asuntos que se deben ventilar por la Asamblea, ha sido acertado instituir los periodos extraordinarios; toda vez que en ocasiones el lapso de tiempo de los periodos ordinarios resulta insuficiente para que el Congreso realice su trabajo.

⁴¹³ Cfr.- SALAZAR ABAROA, Enrique A. Y Manuel González Oropeza, "Digesto Constitucional mexicano. Las Constituciones de Colima", Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas Legislativas de Colima, A.C. México; 2000. Pp. 84, 101, 203. El texto actual es producto de la reforma publicada en el periódico del gobierno Constitucional. Tomo LXXI, del sábado 26 de marzo de 1994. No. 13.

- 6.13.11 En la Constitución de 1857, el artículo 64 contempla las atribuciones de la Diputación Permanente, entre las cuales, está la de acordar 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; fracción II. Además de comunicar las ordenes correspondientes para convocar a sesiones extraordinarias cuando no lo puede ejecutar el Gobernador, o este no lo haga dentro de las setenta y dos horas de haberse remitido el decreto; fracción III.
- 6.13.12 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, solo podrá reunirse el Congreso en sesiones extraordinarias, convocadas en la forma legal y para tratar de los asuntos que en la convocatoria se expresen"*.
- 6.13.13 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 treinta días hábiles improrrogables, o bien celebrar sesión extraordinaria si el asunto o asuntos que la motiven son de resolverse en ella"*.
- 6.13.14 Aparentemente, la diferencia entre la figura de los periodos extraordinarios y la sesión extraordinaria es la temporalidad, siendo los primeros lapsos mas 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 a una sola audiencia, en la cual se debe desahogar el proceso hasta su conclusión.
- 6.13.15 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 período extraordinario solo 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; Art. 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.

6.13.16 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 permanentes⁴¹⁴; 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.

6.13.17 Cabe mencionar que en nuestro sistema Constitucional las sesiones del Congreso, generalmente son públicas, y por excepción secretas; siendo materia de éstas 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 mas Diputados soliciten se traten de esta forma, con la aprobación de la mayoría simple de la Asamblea; Art. 77.

6.14 Disolución

6.14.1 En Derecho 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"*⁴¹⁵

6.14.2 Los tratadistas de Derecho Político 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. ⁴¹⁶En otras palabras, esta figura se ha traducido como un arma en el 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 incluso, 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

⁴¹⁴ 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 discusión y prolongada. Durante la sesión no se puede tratar ningún otro asunto, salvo que en el transcurso se aprueba el tocamiento de un tema adyacente al debate

central.

⁴¹⁵ Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C. - Revista Estudios Parlamentarios.- año I. No. 1. México, junio-julio de 1992, P. 232.

⁴¹⁶ Cfr.- COLLARD, Jean-Claude, "Los regímenes Parlamentarios contemporáneos", Traducido al español por: Arbos, Capó, CarrilloColomer, Subirats, Vilanova y Vintro. Editorial Blume. España: 1981. P. 69. 190

plazo, producen el efecto de disolver ambas Cámaras.⁴¹⁷ Por ello, en el artículo 28 de la Constitución del Estado de Colima y el 4 LOPLC se contempla que la duración en el cargo de Diputado será de tres años, términos en el cual habrá que renovarse y cambiar su nomenclatura.

6.14.3 Con relación al tema de la disolución de las Legislaturas locales, está el principio de la no reelección plasmada a nivel Constitucional y la necesaria profesionalización de los órganos legislativos estatales.

6.14.4 *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 brincar hacia el Poder Legislativo federal. Esta situación trae como consecuencia el aumento de la dependencia de los miembros del Poder Legislativo con respecto al Gobernador; toda vez que estando cerradas las puertas para permanecer en el Poder Legislativo, las únicas válvulas de escape para un partido político es la de pasar al Poder Ejecutivo o Judicial del Estado o regresar a la actividad partidista.

6.14.5 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.

6.14.6 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.

6.14.7 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 en doce años, lo que se traduce en hasta tres reelecciones, con la finalidad de lograr la profesionalización de los

⁴¹⁷ Cfr.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 369.

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 estas 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.⁴¹⁸

- 6.14.8 Para *Ricardo Sepúlveda Iguñiz*, las razones fundamentales, por las cuales 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.⁴¹⁹
- 6.14.9 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.
- 6.14.10 Por su parte, en la Constitución de colima del año de 1857, se disponía en su artículo 48 "*El Congreso del Estado se compondrá de siete Diputados elegidos en su totalidad cada tres años, pudiendo ser reelectos*".⁴²⁰
- 6.14.11 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.
- 6.14.12 Pero fue en el año de 1933 que ante una política antireeleccionista, 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

⁴¹⁸ Cfr.- PÉREZ Germán y MARTÍNEZ Antonio (compiladores), "La Cámara de Diputados en México", LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, S.A. México; 2000. Pp. 113 y a 115.

⁴¹⁹ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÑIZ, Ricardo.- Op. Cit. P. 162.

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.

6.14.13 Después de su exposición histórica concluye que la aplicación de una política antireeleccionista no tiene razón de ser en un sistema democrático.⁴²¹

6.15 Prerrogativas, derechos y deberes de los Parlamentarios

6.15.1 *José Ramón Cossío Díaz* al abordar el tema que en este momento desarrollamos, habla sobre prerrogativas de los Legisladores. En cuanto a éstas, las define como una modalidad de los derechos, diferenciándolos de éstos 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 centra su tesis 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. Finalmente 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 que las prerrogativas 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 sostenía "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"⁴²²

6.15.2 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 26, que dispone que los Diputados son inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus funciones, por lo que no pueden ser

⁴²¹ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. P. 604.

⁴²² Cfr.- Revista Este país. Tendencias y opiniones.- No. 143. Febrero de 2003. Pp. 42-48.

molestados por autoridad alguna con motivo de éstas; Art. 15 LOPLEC. Además de que se contempla punidad para aquella autoridad que no observe dicha disposición 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. 16 LOPLEC.

6.15.3 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"* y concluye su exposición: *"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".*⁴²³

6.15.4 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 ellos; misma que será fijada en el Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, y que solo podrá ser objeto de descuento, por autorización expresa del Legislador o por causa de pensión alimenticia.

6.15.5 El artículo 37 fracción primera les confiere el derecho a iniciar las Leyes, así como el artículo 22, fracción I de la Ley Orgánica, 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.

6.15.6 El artículo 23 de la Constitución del Estado contempla el derecho de los Diputados suplentes, a ser votados para la siguiente Legislatura, siempre y cuando no hubiesen estado en funciones.

6.15.7 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 integrante 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

⁴²³ SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 118.

razonar su abstención 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.

6.15.8 Deberes.-

El artículo 18 LOPLEC prohíbe a los Diputados a que se excusen de realizar las tareas propias del su encargo, salvo causa grave que debe calificar el Congreso o la Comisión permanente, cuando esta se encuentre en funciones.

6.15.9 De manera específica el artículo 23 de la Ley Orgánica en sus diversas fracciones dispone las obligaciones de los Diputados, tales como: rendir protesta al tomar posesión de su cargo; acatar las disposiciones del Congreso, de su directiva y de la Diputación 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 la Asamblea durante las sesiones; dar aviso a la directiva, al 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 Asamblea o por la Comisión Permanente.

6.15.10 De las obligaciones consignadas en el referido artículo de la Ley se puede inferir que se trata de aquellas que tienen que ver con el carácter mas que aquellas que tienen que ver con el cumplimiento de sus obligaciones de Parlamentario.

6.16 Incompatibilidades de los Parlamentarios para ocupar otros cargos

6.16.1 Las incompatibilidades de los Parlamentarios son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ejercer durante como Diputado. Estas 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.

6.16.2 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.⁴²⁴

6.16.3 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".*

6.17 Plan y programas de Trabajo.

6.17.1 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

⁴²⁴ Cfr.- Ibid. Pp. 113 y 114.

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.

6.18 Programas de trabajo

6.18.1 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 que se dará preferencia a los asuntos que requieran de una solución inmediata, de gran importancia o en los que la institución debe fijar su posición⁴²⁵. En este sentido encontramos la redacción del artículo 65 de la Constitución General de la República en 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*".

6.18.2 Por lo pronto cabe hacer notar que ni en la Constitución del Estado, 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.

6.19 Orden del Día

6.19.1 Tanto en las instituciones del derecho privado como de derecho público, el Orden del Día es utilizado en el mismo sentido, como una guía no arbitraria de cuestiones a conocer en la sesión⁴²⁶ previamente consensadas.

6.19.2 "*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*"⁴²⁷ Mas adelante, se comenta que el Reglamento (Parlamentario) es el que determina a quien compete fijar el Orden del Día y con apego a que normas ha de fijarse.

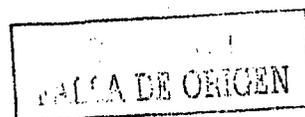
6.19.3 *Miguel Ángel Camposeco Cadena* refiere a que asociado con el acto procesal de la reunión o Asamblea para la toma de decisiones, se encuentran tres elementos que son indispensables para determinar la legalidad de la resolución o decisión que tome un órgano. Estos son:

- a) La emisión de una convocatoria, por órgano facultado para ello;

⁴²⁵ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía.- El Congreso de la unión; integración y regulación.- Op. Cit. P. 195. La creación de una agenda de trabajo significa para cualquier Comisión, no solo la de tecnología, la selección de los problemas relevantes de su ramo. Cfr.- PÉREZ Germán y MARTÍNEZ Antonia, (compiladores).- Op. Cit. P. 229.

⁴²⁶ Cfr.- LV Legislatura del Estado de Guerrero, "Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. 659.

⁴²⁷ MARÍA COLOMA, José, "Léxico de política", Editorial Laia, España; 1975. P. 137.



- b) Que se inserte la Orden del Día; y
- c) El quórum.

- 6.19.4 El 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 veinticuatro horas.
- 6.19.5 La conjugación de ambos términos el Orden del Día resulta ser la determinación de lo que una institución o corporación debe tratar.
- 6.19.6 Por disposición Constitucional y reglamentaria, en nuestro sistema, el 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.⁴²⁸
- 6.19.7 Este orden resulta la guía de participación de un numeroso grupo de gente; 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. El Orden del Día puede ser calificado, 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, Etc. 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 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; d) y e).
- 6.19.8 *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.
- 6.19.9 La primera lo 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 la Agenda Legislativa, en el calendario de actividades o en el Orden del Día de una sesión, un asunto de su interés. Pero esta forma de expresión política encuentra mayor

⁴²⁸ Cfr.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, "El Orden del Día en el procedimiento Parlamentario", Editorial Porrá, S.A. México: 2000. Pp. 20 a 22.

práctica en actos de exclusión de asuntos sobre los cuales ya se había acordado su inserción, o votando sobre la exclusión de los mismos.

6.19.10 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*".⁴²⁹

6.19.11 La otra función del 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.⁴³⁰

6.19.12 Señala *Elisur Arteaga Nava* que, la figura del 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.

6.19.13 El Orden del Día solo tiene validez durante una sesión; una vez agotada la discusión de los negocios, enlistados, la Asamblea no puede conocer de asuntos que no se hubieren contemplado, y muchos menos, tomar decisiones sobre estos.⁴³¹ 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 el Orden del Día; pudiéndose derogar tal principio solo con votaciones asumidas por particulares mayorías calificadas*".⁴³²

6.20 Dictamen

6.20.1 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

⁴²⁹ COLLIARD, Jean-Claude.- Op. Cit. P. 294.

⁴³⁰ Cfr.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.- El Orden del Día en el procedimiento Parlamentario.- Op. Cit. P. 30.

⁴³¹ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. P. 605.

⁴³² BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo.- 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.

directiva, para que esta a su vez la someta a consideración ante el Pleno del Congreso.

6.20.2 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.

6.20.3 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.

6.20.4 Generalmente, las Comisiones cuentan con quince 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 LOPLEC.

6.21 Quórum

6.21.1 En la Cámara, como en cualquier otro colegio es necesaria la reunión de un número mínimo de presentes, para que gocen de validez sus deliberaciones.⁴³³

6.21.2 Quórum es la palabra latina que literalmente significa "de los cuales". Y tratándose de Asambleas deliberativas, se emplea para referirse a la totalidad de los miembros, que parte de los mismos se precisa que asistan a una sesión para que la deliberaciones que ahí se tomen tengan validez.⁴³⁴

6.21.3 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

⁴³³ Cfr.- Idem. En el derecho privado, específicamente, en materia de sociedades anónimas, el estudioso del derecho mercantil FRISCH PIII.JPP, Walter, en su libro, "Sociedad Anónima mexicana", Textos jurídico universitarios. Harla, México; 1994, maneja la figura del quórum en lo concerniente a las Asambleas ordinarias y extraordinarias, para lo que se reúnen los accionistas de una persona jurídica colectiva de

derecho privado: Pp. 441 y siguientes.

⁴³⁴ Cfr.- MARÍA COLOMA, José.- Op. Cit. P. 159.

sesionar validamente. 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.

- 6.21.4 Ordinariamente, el quórum de las Legislaturas es mas 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.
- 6.21.5 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 validamente con los que asistan a la sesión; en virtud de que la agenda es limitada, y se circunscribe únicamente a los asuntos relativos con su integración.
- 6.21.6 El pase de 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.⁴³⁵
- 6.21.7 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 6 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.
- 6.21.8 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 procederán a notificar por escrito a los suplentes para que estos 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

⁴³⁵ Cfr.- ARTEAGA NAVA, Elisur.- Op. Cit. P. 604 y 605.

de protesta del presidente de la directiva, se procederá a tomarla el 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 LOPLEC.

6.21.9 En su libro "Introducción al derecho mexicano", *Jorge Carpizo y Jorge Madrazo* hacen una diferenciación entre el quórum de asistencia⁴³⁶ y el quórum de votación; a las que definen de la siguiente forma. Por la primera se debe entender "*al número de Diputados o Senadores necesarios para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente*". Por la otra se entiende "*al número de votos indispensables que deben emitirse para que una resolución sea aprobada...*"⁴³⁷

6.21.10 Los autores citados anteriormente, nos brindan una definición, que en el caso particular del Derecho Político mexicano, solo es aplicable para el Congreso de la Unión, tal y como se desprende de la propia definición.

6.21.11 Sin Embargo, *Jorge Madrazo*, tomando en cuenta que el sistema federal mexicano contempla a las entidades federativas, comenta que la misma situación se reproduce en el ámbito local, siendo el quórum la presencia de un número determinado de Diputados locales indispensables para que la Legislatura pueda actuar validamente.⁴³⁸

6.21.12 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*".⁴³⁹

6.21.13 A diferencia de los autores anteriores, el español, en una sola definición incluye los dos tipos de quórum que existen.

⁴³⁶ De acuerdo con la Real Academia Española, el término quórum proviene del latín quórum, 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.

⁴³⁷ CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, "Introducción al derecho mexicano; derecho Constitucional", UNAM. México; 1981. Pp. 68 y 69.

⁴³⁸ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. P. 2655.

⁴³⁹ SANTAOLALLA, Fernando.- Derecho Parlamentario español.- Op. Cit. P. 219.

6.22 Procedimiento para la toma de decisiones. tipos de votaciones

- 6.22.1 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.⁴⁴⁰
- 6.22.2 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.⁴⁴¹
- 6.22.3 De acuerdo con el artículo 146 del RPGICGEUM, existen tres clases de votaciones, a saber: nominales, económicas y por cédula⁴⁴². 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 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*".
- 6.22.4 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.
- 6.22.5 Finalmente, la votación por cédula (secreta; Art. 96 LOPLEC) se lleva a cabo en la elección de personas, entregando al presidente de la Cámara el documento, para que este sin verlo, la deposite en una ánfora que se coloca sobre la mesa.⁴⁴³
- 6.22.6 Bajo el supuesto de que se hubiere convocado a sesión, para tratar los asuntos del 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

⁴⁴⁰ Cfr.- LV Legislatura del Estado de Guerrero.- Diccionario universal de términos Parlamentarios.- Op. Cit. P. 1068.

⁴⁴¹ Cfr.- Ibid. P. 1070.

⁴⁴² En este mismo sentido véase, SERNA DE LA GARZA, José María.- Panorama del derecho mexicano; Derecho Parlamentario.- Op. Cit. Pp. 79 y 80.

⁴⁴³ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.- Diccionario jurídico mexicano.- Op. Cit. P. 2657.

tanto no exista manifestación escrita, o discrepancia respecto de las resoluciones tomadas.⁴⁴⁴

6.22.7 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 mas uno de los Diputados que se encuentre presentes;
- Mayoría absoluta, es la que corresponde a la mitad mas 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 LOPLEC.

6.22.8 Sobre la proporción de dos tercios del voto, esta 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 2/3 de los votos validamente emitidos y no 2/3 de los miembros presentes, ni la misma proporción de los miembros que integran el Congreso.⁴⁴⁵

6.22.9 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.

6.22.10 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 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 sumará al de la mayoría. Con fecha 27 de mayo del 2000 el Grupo Parlamentario de 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 porque de la misma, pero sin la sanción política para el caso del Diputado que no la razonara de sumar su voto a la mayoría de los votos del asunto sometido a votación; 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

⁴⁴⁴ La influencia de las resoluciones tomadas por el Legislador, no solo tiene repercusiones en el ámbito nacional, sino también en el internacional, ya que se deja de cumplir con las convenciones internacionales, tales como el 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.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.- El Orden del Día en el procedimiento Parlamentario.- Op. Cit. P. 59.

⁴⁴⁵ Cfr.- "Manual de Mason sobre procedimiento legislativo", Traducido por: Emilio Bernal Labrada. Edita Mario Correa Saavedra. España: 1989. P. 268.



veinte Diputados que integrábamos la LII Legislatura 19 votaron a favor de la reforma y uno en contra, que es el que esto escribe.

6.22.11 La abstención se puede dar por varias razones y esas razones se deben de publicitar en beneficio de la cultura política y de la información ciudadana, trátase del caso que se trate:

6.22.12 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 y votar por una u otra, ya sea porque le parezcan igual de buenas o igual de malas.

6.22.13 La abstención por libertad se puede dar y se debe de razonar y hacer público 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.

6.22.14 La abstención se puede dar y razonar cuando existan presiones de grupos de manera violenta que fomente 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 Parlamentario al que se pertenece.

6.22.15 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 el porque 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, quedaban revelados 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 veinte puede quizá tener la razón.

6.23 Recesos

6.23.1 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.

6.23.2 A éste órgano compete llamar a sesiones o periodos extraordinarios de sesiones, cuando los asuntos del Congreso así lo ameriten, a propuesta del Poder Ejecutivo estatal.

6.23.3 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 éste hecho, así como a la directiva del Congreso.

6.23.4 La Comisión Permanente será depositaria del Poder Legislativo, y sesionará cuando menos una vez a la semana, tal u como lo dispone la Ley Orgánica en sus numerales 104 a 109.

6.24 El Congreso de los Diputados colimenses como garante de los principios de libertad y justicia y los valores desprendido de los mismos

6.24.1 Reitero desde mi punto de vista los principios y fines del Derecho Parlamentario son al libertad y la justicia.

6.24.2 Del principio de libertad se desprenden valores, medios y reglas 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.

6.24.3 Del principio de justicia se desprenden valores, medios, reglas y aforismos jurídicos como son la igualdad, a la equidad, la certidumbre, la legalidad, la punidad, seguridad, no a la pena de muerte, el perdón, el trabajo, el descanso, el salario, etc.

6.24.4 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 Parlamentario colimense como parte del Derecho Político Local.

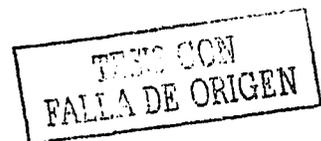
6.24.5 El artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Colima establece el principio de División de Poderes, principios cuyo fin principal es la de la defensa, promoción y establecimiento de los principios y fines de la Constitución y del Derecho Parlamentario, que son libertad y justicia; además de ser el punto de partida para el Derecho Parlamentario

Colimense, mismo que tiene una estrecha relación por lo dispuesto en el numeral 21.

- 6.24.6 Es mas, 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.
- 6.24.7 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 ésta 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.
- 6.24.8 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 las hipótesis planteadas a lo largo de esta investigación, 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 investigación. 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 por lo tanto tomando conciencia de ello, en el Congreso está la posibilidad de transitar del Estado liberal de Derecho al Estado Social de Derecho de acuerdo a las tesis de los autores Manuel Atienza, Juan Ruíz Manero, Luis Vigo, Mauricio Fioravanti, Luigi Ferrajoli, Andrea Manzella, Ricardo Guastini, Gustavo Zagrebelsky, etc.

- 6.24.9 Así a manera de ejemplo se dice que en los numerales que a continuación se señalan, podemos encontrar insertos, principios y valores que necesariamente habrán de ir plasmados, a efecto de garantizar un verdadero Estado Social de Derecho.
- 6.24.10 Por lo que hace a la Ley Orgánica del Poder Legislativo en su artículo tercero, de cuyo texto se desprende que de conformidad a la Constitución y al Código electoral del Estado 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.
- 6.24.11 El artículo quinto 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 la Asamblea.
- 6.24.12 En 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.
- 6.24.13 En 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, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público estatal.
- 6.24.14 El artículo décimo quinto 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)
- 6.24.15 La redacción del artículo 17 entraña el principio de libertad además de contener los valores de legalidad, certidumbre y justicia, 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.

- 6.24.16 El artículo vigésimo 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 esta 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 y de la Constitución.
- 6.24.17 Respecto al artículo vigésimo segundo, 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; etc. **Todos ellos llevan intrínseco el valor de igualdad para todos ellos, pero también los valores de responsabilidad y trabajo al servicio de la democracia.**
- 6.24.18 De los artículos que van del 37 al 41 concernientes a la directiva del Congreso, quien es el órgano de dirección y representación del Poder Legislativo, quien tendrá a cargo la dirección de las sesiones, calificar las faltas de los Diputados, preservar la libertad de las deliberaciones, aplicando 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.**
- 6.24.19 De 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 este 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.**
- 6.24.20 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 Y209

Acuerdos Parlamentarios", que sustituye a la Coordinación General del Congreso. Se caracteriza por ser un órgano colegiado, con diversas atribuciones, entre ellas se destacan aquellas 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, la democracia desprendidos del principio de libertad.

- 6.24.21 El capítulo VI del Título Segundo contiene valores como el pluralismo, la democracia, ya que las Comisiones deberán ser integradas por Diputados de distintos partidos políticos; así como el de equidad, tolerancia y representatividad.
- 6.24.22 El capítulo Séptimo 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.
- 6.24.23 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 principio de autenticidad, dado que ninguno de los Parlamentarios puede formar parte de dos o mas Grupos Parlamentarios por coherencia ideológica política.
- 6.24.24 En el Título concerniente a el 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 a 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.
- 6.24.25 Los artículos que van del 83 al 89 "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 tanto 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.
- 6.24.26 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 e 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 a 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.

6.24.27 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.

6.24.28 Los numerales 99 y 100, dentro de un marco de equilibrio de poderes, 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.

6.24.29 **Sostengo la necesidad, en basé a los ejemplos anteriores que los Legisladores analicen detenidamente que 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 establecidas 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 todas las demás facultades; y sus errores son siempre el mayor azote de las naciones".⁴⁴⁶**

6.24.30 Sobre el particular, *Benjamín Constant* señala que la indole del hombre es incompatible con la exactitud y perfección arbitraria. Es mas, afirma que toda facultad he 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.

⁴⁴⁶ 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. P. 48.

6.24.31 Después de una narración histórico acerca de los errores legislativos que se han materializado en la debacle de grandes potencias, *Benjamin 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.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Ibid. P. 48 y siguientes. Las inquietudes sobre los principios y valores de las normas jurídicas surgió a raíz de que el suscrito cursó el diplomado de Derecho 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo 7. Derecho Parlamentario Local Comparado

7.1 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

- 7.1.1 La Ley Orgánica del la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuenta con cinco títulos, de los cuales, el primero de ellos tiene tan solo un capítulo de disposiciones generales; en el título segundo se hayan 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 el Jefe de Gobierno del DF, magistrados, así como los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del DF, cuyas disposiciones se encuentran en tres capítulos. En total cuenta con ciento ocho artículos y nueve transitorios.
- 7.1.2 Por su parte la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero cuenta con doce 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 as 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 treinta y tres capítulos y con un número total de 216 artículos y siete transitorios.
- 7.1.3 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 tercer 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.
- 7.1.4 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, que con unas pequeñas diferencias, se puede validamente afirmar que son mas las similitudes que se pueden hallar.
- 7.1.5 Una similitud la podemos encontrar en lo referente a la renovación de las Legislaturas, que al menos la del Distrito Federal y la del Estado de Guerrero, por ser unicamerales, se renuevan en su totalidad cada tres años, atento a lo dispuesto en los artículos 4 LOPLEG y 7 LOALDF.
- 7.1.6 Los tres órganos son depositarios del Poder Legislativo, por mandato constitucional (Art. 50); por lo dispuesto en la Constitución del Estado de Guerrero, y por las Leyes orgánicas que al efecto se han expedido (Art. 1 LOCGEUM, Art. 2 LOPLEG y Art. 7º LOALDF, tendientes a regular la organización y funcionamiento de los órganos a quienes se ha conferido tan alta responsabilidad.
- 7.1.7 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.
- 7.1.8 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 asuntos 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 DF. 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.
- 7.1.9 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 DF. 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.

- 7.1.10 El fuero constitucional es una característica inherente al cargo de parlamentario, no solo a nivel federal, sino que también la gozan los legisladores locales. El fuero protege el ejercicio de las funciones parlamentarias y salvaguarda la integración y buen funcionamiento de los Congresos; así como lo disponen los artículos 61, segundo párrafo CPEUM; Art. 11 LOCGEUM; Art. 15 LOALDF; Art. 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 DF.
- 7.1.11 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.
- 7.1.12 Los legisladores tienen el derecho a pertenecer al Grupo Parlamentario; tal y como lo señala el artículo 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 DF, es el artículo 17, fracción II; por su parte el artículo 26 LOCGEUM repite el contenido del precepto constitucional; y Art. 92 LOPLEG, en la cuál se usa el término de fracciones parlamentarias en detrimento de una adecuada técnica de lenguaje, como herramienta de los legisladores.
- 7.1.13 Los parlamentarios de cualquier Congreso, al momento de protestar su cargo les es inherente una serie de incompatibilidades, a efecto de que se dedique 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 asuntos 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, así como el Art. 172 LOPLEG, relacionado con el 33 y 120 de la Constitución Política de aquel Estado.

7.1.14 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.

7.1.15 Sin embargo, como todo legislador tiene derecho a que se le de el mismo trato que a los demás, y en caso de haberse quedado sin partido, como lo previene el artículo 97 del mismo ordenamiento, pero sobre todo como representante del interés general y por equidad, tiene derecho a que se le suministren idénticos apoyos que sus colegisladores. Por que 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.

7.2 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

- 7.2.1 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 éste último una entidad federativa (Art. 43 constitucional), a diferencia del Distrito Federal, cuya naturaleza sui géneris 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.
- 7.2.2 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.
- 7.2.3 Otra diferencia consiste en el número de integrantes de las referidas Asambleas, ya que con fundamento en los artículos 52 y 56 de la Constitución.
- 7.2.4 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 8 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 7° de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece que dicha Asamblea es el órgano local del Gobierno del DF a quien le corresponde la función legislativa del DF, en las materias que la misma Constitución General de la República le otorga; Art. 122 constitucional.
- 7.2.5 Una diferencia, tal vez semántica, o probablemente de fondo es aquella que atiende al nombre de los órganos en quien se deposita el Poder Judicial Federal, del Estado de Guerrero y del DF. 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 7° LOALDF dispone que la Asamblea Legislativa es el órgano local en quien se deposita la función legislativa del DF. Por su parte el artículo 2° LOPLEG establece que el Poder Legislativo de aquel Estado de la república se deposita en un Congreso. Pero ya sea, Congreso, Asamblea, Duma, etc, 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.

- 7.2.6 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 solo 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 LOPLEG; mientras que en el caso de la Asamblea Legislativa del DF. No se prevé un número mínimo tal y como se desprende de la lectura de los artículos 81, 82 y 83 de su Ley Orgánica.
- 7.2.7 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 LOCGEUM dispone que tendrán hasta 30 miembros. Asimismo, los Diputados podrán pertenecer hasta 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 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 DF., 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 trece.
- 7.2.8 La Ley Orgánica del Congreso General prevé la organización y funcionamiento de los órganos técnicos de la Cámara de Diputados, y 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 Nerl*". Para el caso del Distrito Federal tenemos que 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.

Capítulo 8

El Legislador Jano. Relaciones del Derecho Parlamentario con otras ciencias

8.1 Filosofía jurídica, interpretación y Derecho Parlamentario. (Constitución de 1824. Art. 165)

- 8.1.1 **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.
- 8.1.2 La expresión de 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 ésta última se entiende una reflexión sobre los principios 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 mas 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 al moral; los valores que le son inherentes; la eficacia del orden jurídico, la obediencia al derecho, etc.
- 8.1.3 Existe una concepción mas 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 mas técnico y riguroso sobre la filosofía jurídica. Para esta concepción (mas 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 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 etc. Por ello, descubrir y esclarecer los dogmas y principios presupuestos por los juristas en su función dogmática, es tarea de la filosofía jurídica.
- 8.1.4 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, etc.

En este sentido, la filosofía jurídica proporciona el significado de los conceptos jurídicos que utilizan los juristas.⁴⁴⁸

- 8.1.5 **Esbozo histórico de la interpretación del derecho.**- 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 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. Hablo de facultad de iniciativa de la Suprema corte de Justicia de la Nación.
- 8.1.6 Dentro del contenido del primer texto Constitucional mexicano (1824), como nación independiente, en su artículo 165 se dispone que solo 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: "*Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva*".⁴⁴⁹
- 8.1.7 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*".
- 8.1.8 Para el año de 1836 (Siete Leyes Constitucionales), en la Constitución de 1836, un poco había cambiado el panorama; en la quinta ley, correspondiente al Poder Judicial, se disponía como facultad de la Suprema Corte 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*".⁴⁵⁰
- 8.1.9 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 5° disponía, al igual que en la Constitución anterior que solo al Congreso General toca resolver las dudas de artículos Constitucionales.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Tomo D-H. Op. Cit. P. 1450. Para Andrés Ollero la teoría del conocimiento positivista sirve de fundamento al intento mas coherente de edificación de una ciencia jurídica a la manera moderna. Su labora parece estar llamada a sustituir, de manera mas 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.- OLLERO, Andrés, "interpretación del derecho y positivismo legalista", Editorial Revista de derecho privado. España; 1982. P. 24.

⁴⁴⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe.- Leyes fundamentales de México; 1808-1967.- Op. Cit. P. 193.

⁴⁵⁰ Ibid. P. 233.

⁴⁵¹ Cfr.- Ibid. P. 245.

- 8.1.10 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.⁴⁵²
- 8.1.11 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.
- 8.1.12 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, por lo que considera conveniente que sea la Suprema Corte la que sea 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 afirma se puede dar en los otros dos poderes.
- 8.1.13 ***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, etc. Por su parte, el interprete es una clase de mediador entre aquello que requiere ser interpretado y sus respectivos destinatarios, con la finalidad de clarificarlo o permitir su comprensión mediante el uso de una lenguaje significativo y comunicativo apropiado.
- 8.1.14 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.
- 8.1.15 ***Concepto restringido.***- 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

⁴⁵² Cfr.- Ibid. P. 297.

es equívoco y despiertan confusión; siendo solo estas últimas las que requieren de la interpretación.

8.1.16 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.

8.1.17 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.⁴⁵³

8.1.18 **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 solo se usa para casos difíciles, sino para cualquier caso, pues se considera que la interpretación es el presupuesto necesario de la aplicación.⁴⁵⁴

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

8.1.20 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.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Cfr.- GUASTINI, Ricardo, "Estudios sobre la interpretación Jurídica", 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. Traducción: Miguel Carbonell y Marina Gascón. México; 2002. Pp. 3 a 5.

⁴⁵⁴ Cfr.- Ibid. P. 5.

⁴⁵⁵ Cfr.- VIGO, Rodolfo Luis, "Interpretación Constitucional", Editorial Abeledo-Perrot. Argentina; 1993. Pp. 13 a 15.

- 8.1.21 El intérprete jurídico, como ya se dijo, es una especie de mediador que comunica a otros, a bajo la forma de consejo, enseñanza o mandato, cual es la conducta que se sugiere desplegar u omitir. Atendiendo al significado que se pudiera a tribuir 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.
- 8.1.22 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.
- 8.1.23 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.
- 8.1.24 *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. Para 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 los sistemático.⁴⁵⁶
- 8.1.25 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, esta debe voltear hacia los valores, principios, 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.
- 8.1.26 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

⁴⁵⁶ Cfr.- *Ibid.* Pp. 18 a 19.

la exégesis; la cual encuentra ejemplo, tales como el ubicado en Francia en el año de 1790, año en el que 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 *Montesquieu* opinaba que los jueces no eran mas 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 el juzgador al dictar una sentencia no era mas que repetir la ley en el caso concreto; por lo que no se podía pensar que se este individuo estuviese creando derecho.

8.1.27 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 *ius 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 esta 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 solo 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 solo tiene por objeto, normas, sino mas bien, textos normativos; mientras que la aplicación solo tiene por objeto, normas en sentido estricto. Finalmente, la aplicación de la norma por parte de los órganos jurisdiccionales, contiene entre las operaciones realizadas, a la interpretación propiamente dicha, ya sea la calificación de un supuesto de hecho concreto, ya sea la decisión de una controversia específica.⁴⁵⁷

8.1.28 Bajo la óptica de *Gustavo Zagrevski*, la interpretación práctica es bipolar; toda vez que el caso no puede comprenderse jurídicamente si no es por referencia a la norma y esta por referencia a aquel. 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 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 al derecho positivo, transformándola en resolución equitativa de casos, o negar su carácter práctico, transformándola en una

⁴⁵⁷ Cfr.- GUASTINI, Ricardo.- Estudios sobre la interpretación Jurídica.- Op. Cit. Pp. 9 y 10.

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.

- 8.1.29 Según la concepción práctica del derecho, la interpretación jurídica es la búsqueda de la norma adecuada tanto al caso como al ordenamiento.⁴⁵⁸
- 8.1.30 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.⁴⁵⁹
- 8.1.31 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.
- 8.1.32 ***Derecho Parlamentario***.- Retomando el pensamiento de *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 solo 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 complejas 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.
- 8.1.33 Insiste, el autor, que el Parlamento debe contar con un sistema jurídico propio que tanga 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.
- 8.1.34 Para *Martínez Báez*, el término alterno que la había propuesto *Berlín Valenzuela* "Derecho legislativo", considera que sería apropiado si se tratara de un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los

⁴⁵⁸ Cfr.- ZAGREVELSKI, Gustavo, "El derecho dúctil: ley, derechos, justicia", 3ª edición. Editorial Trota.

Traducido por: Marina Gascón. España; 1999. Pp. 132 y 133.

⁴⁵⁹ Cfr.- VIGO, Rodolfo Luis.- Op. Cit. Pp. 21 a 23.

principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la ley, entendida esta 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 a la función legislativa, la cual es compartida por varios órganos de autoridad, que ya son sujetos a una serie de disciplinas jurídicas correspondientes.⁴⁶⁰

8.1.35 Finalmente concluye su exposición citando las palabras escritas por San Isidoro en el siglo sexto, 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*".⁴⁶¹

8.1.36 Por las ideas antes expuestas también, es de estimarse que la rama del Derecho Político 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.

8.2 Trabajo en Comisiones, Sociología Jurídica, Argumentación Jurídica, Lógica Jurídica y Técnica Legislativa

8.2.1 ***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.

8.2.2 En los Estados Unidos de Norteamérica, en donde tuvo origen el sistema presidencialista, se vive en forma realista este sistema. En el espacio de las comisiones es en donde se discuten y negocian apasionadamente las

⁴⁶⁰ Cfr.- *Ibidem.* Pp. 28 y 29.

⁴⁶¹ *Ibid.* P. 30. Esta misma ponencia se puede leer en el libro Martínez Bález, Antonio, "Obras I. Obras político-Constitucionales", UNAM, México; 1994. Pp. 371 a 380.

medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas Cámaras para ser votadas en definitiva.⁴⁶²

- 8.2.3 *Ricardo Sepúlveda Iguñiz* comenta que es deseable que en nuestro sistema, la ley proteja y fortalezca el sistema de comisiones, pues no solo se pretende la dialéctica política, sino el trabajo legislativo.⁴⁶³ 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.⁴⁶⁴
- 8.2.4 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.
- 8.2.5 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 vasto 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 solo 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 solo 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.⁴⁶⁵
- 8.2.6 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 a una

⁴⁶² Cfr.- MAY, Richard, y Frank W. WAYMAN, "Buying time: meneyed interest and the mobilization of Bias in Congressional Comitees", citado por GONZALEZ OROPEZA Manuel, "Las comisiones del Congreso de la Unión, El Poder Legislativo en la actualidad", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM. México; 1992. P. 83.

⁴⁶³ Cfr.- SEPÚLVEDA IGUÑIZ, Ricardo.- Op. Cit. P. 86.

⁴⁶⁴ Cfr.- SERNA DE LA GARZA, José María.- Panorama del derecho mexicano; Derecho Parlamentario.- Op. Cit. P. 14.

⁴⁶⁵ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía.- El Congreso de la unión. Integración y regulación.- Op. Cit. P. 176.

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 mas, han estado relacionados con el derecho en si mismo considerado en lo que tiene de mas general; es decir, a la altura de la teoría general del derecho o la teoría de las fuentes. Ello explica la abundancia de trabajos realizados en torno al tema de las funciones de la ley, su prestigio, la difusión de su conocimiento, etc.

8.2.7 *Concepción amplia*.- Bajo esta concepción se encuadran todos aquellos fenómenos sociales que comprendan 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, etc.

8.2.8 *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 estas se alimentan, o por el contrario, son vaciadas de su sustancia por las prácticas sociales, la economía, etc.⁴⁶⁶

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

1. El le denomina a la primera aplicación, como de "perilegislativa", y que 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".

8.2.10 La sociología perilegislativa se debe encargar de los mecanismo 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 para que ayude desde afuera al legislador. Al momento en que la ley se encuentra en trance de ser votada, el problema radica en convencer

⁴⁶⁶ Cfr.- CARBONNIER, Jean, "Sociología jurídica", 2ª edición. Traducido por Luis Díez-Picazo. Colección de ciencias sociales, editorial Tecnos. España; 1982. Pp. 16 y 17.

a la opinión, no solo dentro del círculo parlamentario, sino a los ciudadanos, a quienes principalmente va dirigido el ordenamiento⁴⁶⁷.

8.2.11 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, esta se haga de una forma que verdaderamente llegue al conocimiento de los súbditos.

8.2.12 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 mas complejas e insólitas, el ciudadano común se siente mas 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, así 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 post legislativa. 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.⁴⁶⁸

8.2.13 **Lógica jurídica.**- La lógica deóntica⁴⁶⁹, o lógica de los deberes, ha encontrado sus bases en el pensamiento de *G.H. Von Wright*⁴⁷⁰. 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

⁴⁶⁷ Carbonnier hace referencia al uso de la psicología jurídica; ya que los cambios a los que hay que habitar 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 solo a través de la psicología individual y colectiva, intervienen como determinante en los hechos sociales las fuerzas físicas y biológicas de la civilización. "Sociología". 10ª edición. :Libreros mexicanos unidos., México; 1960. Pp. 13 y 14.

⁴⁶⁸ Cfr.- CARBONNIER, Jean.- Sociología jurídica.- Op. Cit. Pp. 232 a 234.

⁴⁶⁹ Se dice al tratado de los deberes y derechos.

⁴⁷⁰ G. H. Von Wright, "Logical studies". Londres; 1957. Pp. 58 y siguientes.

análogo al de las proposiciones de hecho de la lógica clásica. Estamos frente pues, de un paralelismo, formada 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 Andreson*⁴⁷¹, quien considera que la comunicación entre los dos ordenes 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 aún bajo este supuesto, aún se diera la hipótesis, cabe la duda de que la sanción sea o no aplicada.

8.2.14 *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, incluso. De entre estas facetas se puede decir que no se han explorado con suficiencia y claridad. De estos aspectos, son de suma importancia 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.⁴⁷²

8.2.15 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 mas bien de un procedimiento de fondo, que tiene que ver con el contenido mismo de la norma 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. Posteriormente, 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.⁴⁷³

8.2.16 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

⁴⁷¹ Alan Ross andreson, "Reduction of deontic logic to alethic modal logic"; 1958. Pp. 100 y siguientes.

Autores citados por: CARBONNIER, Jean.- Sociología jurídica.- Op. Cit. P. 237.

⁴⁷² Cfr.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, "Lógica parlamentaria; Propuesta para una teoría", México; 1996. P. 7.

⁴⁷³ Cfr.- Ibid. P. 8.

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.

- 8.2.17 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 mas equitativamente.
- 8.2.18 En ésta 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 de 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.⁴⁷⁴
- 8.2.19 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 concurrencia para el estudio de los fenómenos sociales, no solo 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.⁴⁷⁵
- 8.2.20 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

⁴⁷⁴ Cfr.- Ibid. P. 14.

⁴⁷⁵ Para García Maynez la lógica jurídica adquiere verdadera autonomía en relación a la lógica en general, pues no se trata de una simple aplicación de ésta última al campo del derecho, sino de una verdadera lógica formal jurídica, basado en una serie de razones que confirman su hipótesis; entre las cuales destacan la mención de que la lógica tradicional es una lógica del ser y no del deber ser. Véase MARTÍNEZ GONZÁLES, Héctor Antonio, "Por el lenguaje jurídico a la interpretación", Guadalajara, Jalisco: 1968. Pp. 35 y siguientes.

de convertirse en ley; pasando de un mero deseo a concretarla en una realidad jurídica.

- 8.2.21 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, con 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.
- 8.2.22 *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 como se aplica y la finalidad que persigue, mediante en el enlace de sus distintas etapas para llegar al fin propuesto.
- 8.2.23 Los métodos de la ciencia de empleo mas 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.
- 8.2.24 Cualesquiera de los anteriores métodos son apropiados para la investigación del legislador, y que el permite abordar los fenómenos desde una visión integral.
- 8.2.25 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.
- 8.2.26 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.⁴⁷⁶

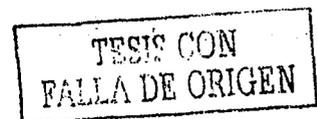
⁴⁷⁶ Cfr.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.- Lógica parlamentaria; Propuesta para una teoría.- Op. Cit. P. 15 a 17. 233

- 8.2.27 **Argumentación jurídica.**- Comúnmente por la expresión "dar un argumento", se entiende el ofrecimiento de una razón o un conjunto de razones en apoyo a una determinada conclusión⁴⁷⁷. 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 mas 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 interprete se halla comúnmente constituido por un enunciado interpretativo y por uno o mas argumentos ofrecidos para apoyar o respaldar la interpretación propuesta.
- 8.2.28 Aunque no todos coinciden con esta posición⁴⁷⁸, tradicionalmente se ha manifestado por los tratadistas que un argumento en sentido estricto no es una mera colección de proposiciones y normas, sino un conjunto estructurado por premisas y conclusión.⁴⁷⁹
- 8.2.29 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", "y en base a", "en vista de", ; mientras que las conclusiones llegan a ser precedida por expresiones, tales como: "en consecuencia", "consecuentemente", "cabe concluir que".
- 8.2.30 *Mendoza* 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 por la premisas formuladas.
- 8.2.31 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. Por el otro, se alude a ciertos argumentos usados para respaldar una decisión interpretativa.
- 8.2.32 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*

⁴⁷⁷ Sobre el particular, léanse las aportaciones hechas por Perelman, MacCormick, Atienza, Toulmin, y Alexy.

⁴⁷⁸ Perelman condena definitivamente el pensamiento silogístico y matematizante en el campo del derecho y propugna una forma de razonamiento mas elevado, que es la deliberación sobre las argumentaciones presentadas en los casos jurídicos; y desenvuelve toda una doctrina sobre la argumentación y la deliberación, que conducen al hallazgo mas 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. Léase PERELMAN, Ch. "La interpretación jurídica", Centros de estudios de filosofía del derecho. Traducción al francés por: Petzold - Pernia. Maracaibo; 1974. y la obra "Logique et argumentation", Bruxelles. Press Universitaires de Bruxelles; 1968.

⁴⁷⁹ Cfr.- MENDOCA, Daniel, "Las claves del derecho", Editorial Gedisa; España; 2000. P. 165.



*normativa F tiene la característica C; (3) Por lo tanto, la formulación normativa F debe ser interpretada del modo M.*⁴⁸⁰

8.2.33 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.

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

1. Argumento "a simile"⁴⁸¹
2. Argumento "a fortiori"⁴⁸²
3. Argumento "a contrario"⁴⁸³
4. Argumento "a rúbrica"
5. Argumento psicológico
6. Argumento "sedes materiae"
7. Argumento "ab auctoiritate"
8. Argumento histórico
9. Argumento teleológico
10. Argumento económico
11. Argumento "a coherentia"
12. Argumento "ad absurdum"
13. Argumento pragmático.

⁴⁸⁰ Ibid. P. 166.

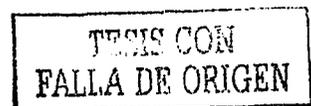
⁴⁸¹ Este tipo de argumento es también llamado "argumento analógico". La extensión analógica de una norma presupone la previa identificación de su llamada ratio, es decir, de la razón, el motivo, el objetivo por el cual fue creada la norma; lo que equivale a remontarse al principio que la justifica. En 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. Cfr.- GUASTINI, Ricardo. - Estudios sobre la interpretación jurídica.- Op. Cit. P. 37.

⁴⁸² 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. Véase G KALINOWSKI, "Interpretation juridique et logique des propositions normatives", en *logique et analyse, Nouvelle Serie 2 Année, Avril; 1959*, 5. P. 135. y Ulrich KLUG, "Juristische logik", Tomo III. No. 9. P. 140. Autores citados por GARCIA MAYNEZ Eduardo, "Lógica del raciocinio jurídico", Fondo de cultura económica, México; 1964. Pp. 155 y siguientes.

⁴⁸³ Para Guastini el argumento a contrario puede ser interpretativo y también como 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. Cfr.- GUASTINI, Ricardo.- Estudios sobre la interpretación jurídica.- Op. Cit. Pp. 30 y 31.

- 8.2.35 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.⁴⁸⁴
- 8.2.36 Sobre tal opinión diferimos ya que con fundamento en las manifestaciones vertidas por *Ricardo Guasitini*, cuando habla sobre los argumentos “*a simill*” 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 solo 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*.
- 8.2.37 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.
- 8.2.38 Para *Toulmin*, en un argumento siempre se pueden distinguir cuatro elementos, a saber: La pretensión, las razones, la garantía y el respaldo.
- 8.2.39 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 al tipo de argumentación de que se trate.
- 8.2.40 Aún 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 que puede consistir en una regla de experiencia, en una norma o principio jurídico, en una ley de la naturaleza, u otros ejemplos.
- 8.2.41 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

⁴⁴ Cfr.- ARANGO, Rodolfo, “¿Hay respuestas correctas en el derecho?”, Ediciones Uniandes. Colombia; 1999. P. 136.



otra.⁴⁸⁵ El respaldo se puede expresar en la forma de enunciados categóricos sobre hechos, citando como ejemplo el siguiente enunciado: "Con fundamento en el artículo 32 de la Constitución de Colima". Solo en aquellos casos en que se cuestiona la garantía es necesario acudir al respaldo a efecto de que nuestro argumento sea indubitable.

8.2.42 Tanto la interpretación, la filosofía, la lógica y la argumentación son elementos inesindibles 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.

8.2.43 **Técnica legislativa.**- 22, 6, El vocablo técnica proviene del sustantivo latino *technicus*, "técnico especialista" del griego "teknikós", de arte, de destreza, oficio, del indoeuropeo "teks-na, oficio, arte de construir"⁴⁸⁶. 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.

8.2.44 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.*"⁴⁸⁷

8.2.45 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.

8.2.46 Para *Berlín Valenzuela*, la conjunción de ambos términos da como resultado a 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.

8.2.47 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"⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Cfr.- ATIENZA Manuel.- Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica.- Op. Cit Pp. 106 y siguientes.

⁴⁸⁶ Cfr.- LV legislatura del Estado de Guerrero, Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador).- Diccionario universal de términos parlamentarios.- Op. Cit. P. 1018.

⁴⁸⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 2001. P. 2629.

⁴⁸⁸ Véase BULYGIN, Eugenio, "Teoría y técnica de la legislación", Revista mexicana de estudios parlamentarios, México, 1ª época. Vol. 1. No. 3, septiembre-diciembre de 1993.

8.2.48 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.

8.2.49 A diferencia de lo que acontece en Inglaterra y los Estados Unidos en América⁴⁸⁹, quienes han contado con órgano encargados de la redacción de las leyes de una manera profesional, en México, los estudios en torno a la técnica legislativa ha 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.

8.2.50 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.

8.2.51 Es conveniente que se diga que corresponde a dos poderes, los que participan en el proceso de elaboración de las leyes. De carácter federal, el legislativo y el ejecutivo. Correspondiendo al primero su intervención en las etapas de iniciativa, discusión y aprobación; en tanto que el segundo interviene en la sanción, publicación e iniciación de la vigencia.⁴⁹⁰

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

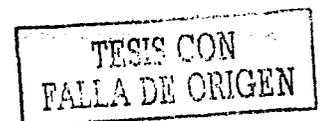
- a) Técnica de redacción, mismo que comprendería:
 - 1. Iniciativa;
 - 2. Dictamen; y
 - 3. Voto particular.
- b) Técnica de discusión, que abarcaría:
 - 1. Debate cerrado (lectura); y
 - 2. Debate abierto; finalmente comprendería la técnica de votación.⁴⁹¹

⁴⁸⁹ 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 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.

⁴⁹⁰ Cfr.- I.V legislatura del Estado de Guerrero, BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coordinador).-

Diccionario universal de términos parlamentarios.- Op. Cit. P. 1022.

⁴⁹¹ Cfr.- Idem.



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

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 titular del Poder 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.⁴⁹²
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 parlamentarias⁴⁹³. Debe estar constituido por un equipo multidisciplinario de expertos en distintas ramas del saber.⁴⁹⁴ 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.⁴⁹⁵
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

⁴⁹² LUJAMBIO, Alonso, ¿Para que servirían las elecciones en México?, Revista Quórum. México, año II, num. 13, abril de 1994. P. 18.

⁴⁹³ Cfr.- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, "Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el Poder Legislativo en la actualidad", Cámara de Diputados. México; 1994. P. 189.

⁴⁹⁴ 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.- Gonzalo, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las cortes de España, en Revista parlamentaria. Costa Rica. Asamblea legislativa. Vol. I Num. 3, Diciembre d 1993. P. 43.

⁴⁹⁵ Cfr.- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús.- Op. Cit. P. 192.

programas o sistemas que optimicen el manejo de la información resultan indispensables.⁴⁹⁶

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, etc.⁴⁹⁷

8.3 Debate, Argumentación Jurídica, Lógica y Derecho Parlamentario

- 8.3.1 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.
- 8.3.2 Este vocablo proviene del francés "debát", que significa argumentación. Por su parte el significado de debate, alude a la controversia sobre un problema, propuesta o idea postulados por dos o mas personas; así como contienda, lucha, combate entre ideas; al polémica se da entre individuos haciendo al lado las ideas.
- 8.3.3 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.
- 8.3.4 De hecho, el propósito de los órganos legislativos es aplicar su prudencia 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 legislativo⁴⁹⁸ y es el elemento natural del Parlamento donde impera tolerancia y pluralismo.
- 8.3.5 Dentro del proceso democrático de los Estados Unidos, las reuniones se celebran con la finalidad de discutir, argumentar y persuadir, por lo que las

⁴⁹⁶ Cfr.- CIAMPI, Constantino, "Sistemas operativos de documentación jurídica automatizada", en Varios autores, problemas actuales de la documentación y la informática jurídica. Editorial Tecnos. España; 1987. Pp. 60 y siguientes.

⁴⁹⁷ Cfr.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana y Jesús Cruz en "Elementos de técnica legislativa", Varios autores. UNAM. México; 2000. P. 74.

⁴⁹⁸ Cfr.- Manual de Mason sobre procedimiento legislativo.- Op. Cit. P. 49.

partes interesadas tienen derecho a convencer a los demás miembros mediante el uso de sus argumentos.⁴⁹⁹

8.3.6 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. Solo puede darse una segunda participación por 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.⁵⁰⁰ Relacionado a 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, etc.⁵⁰¹

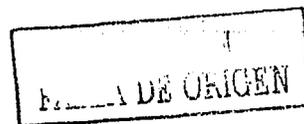
8.3.7 Una vez que se ha presentado el dictamen⁵⁰², se debe hacer un listado de parlamentarios con derecho a debatir, en pro y en contra. En primer término intervienen los oradores que están a favor, quienes normalmente son

⁴⁹⁹ Cfr.- Ibid. 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.

⁵⁰⁰ Cfr.- Manual de Mason sobre procedimiento legislativo.- Op. Cit. P. 49.

⁵⁰¹ Cfr.- Ibid. Pp. 50 y 51.

⁵⁰² 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 estos 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 lo particular, del proyecto de ley o dictamen en cuestión. Cfr.- SERNA DE LA GARZA, José María.- Op. Cit. P. 49.



integrantes de la Comisión Dictaminadora⁵⁰³; 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. Solo 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. Este se encuentra imposibilitado para participar en el debate, a menos que se le permita dejar de presidir y participar en el mismo.

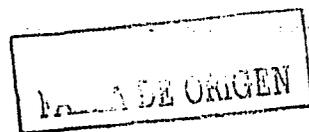
- 8.3.8 Se le ha denominado *filibusterismo* a la práctica nacida en el Congreso de los Estados Unidos, por medio de la cual los oradores participaban sin un límite de tiempo.
- 8.3.9 Con apego al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, *Manuel González Oropeza* resume el procedimiento para el debate, en las siguientes etapas: Exposición temática, discurso, discusión, preguntas⁵⁰⁴, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o clausura.⁵⁰⁵
- 8.3.10 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 cualquiera de las Cámaras, tiene que ser estudiado y analizado por los legisladores, mediante su figura, con el objeto de que estos puedan formular su opinión en base a la cual emitan su voto.⁵⁰⁶
- 8.3.11 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

⁵⁰³ 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.- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.- El orden del día en el procedimiento parlamentario.- Op. Cit. P. 47.

⁵⁰⁴ 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 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.

⁵⁰⁵ Cfr.- LV legislatura del Estado de Guerrero. Berlín Valenzuela, Francisco.- diccionario universal de términos parlamentarios.- Op. Cit. Pp. 315 a 317.

⁵⁰⁶ Cfr.- SERNA DE LA GARZA, José María.- Op. Cit. P. 49.



manejo de la información sumamente clara, para que su intervención surta los efectos esperados por ellos.⁵⁰⁷

- 8.3.12 **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.
- 8.3.13 *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"*.⁵⁰⁸
- 8.3.14 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 etapa prelegislativa y otras que se producen en la etapa que propiamente se puede denominar como legislativa. Las primeras de las referidas 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.
- 8.3.15 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, por la opinión pública.
- 8.3.16 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.
- 8.3.17 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.

⁵⁰⁷ 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.- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía.- El Congreso de la unión; integración y regulación.- Op. Cit. P. 198.

⁵⁰⁸ ATIENZA, Manuel, "Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica", Centro de Estudios Constitucionales. España; 1997. P. 19.

8.3.18 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.⁵⁰⁹

8.3.19 *Atienza* considera que la teoría de la argumentación jurídica tiene que dar cuenta no solo 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.

8.3.20 De forma resumida, exponemos 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 fines y los valores de las normas. Esta situación lo lleva a 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 esta 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.⁵¹⁰

8.3.21 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;

⁵⁰⁹ Cfr.- ATIENZA, Manuel, "Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica", Centro de Estudios Constitucionales. España; 1997. Pp. 20 y 21.

⁵¹⁰ Cfr.- Ibid. Pp. 236 a 238.

3. la última podría calificarse como política o moral.

8.3.22 De las anteriores, la única que nos interesa es la segunda, toda vez que esta 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.⁵¹¹

8.4 Ciencia Jurídica y Derecho Parlamentario

8.4.1 Para el jurista argentino *Guillermo Cabanellas* por ciencia entiende al conjunto de conocimientos verdaderos y ciertos; en otra de sus acepciones, la entiende como el cuerpo sistemático de doctrina acerca de una rama del saber humano. Mas 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*".⁵¹²

8.4.2 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.

8.4.3 Obviamente, antes de conocer 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 adquirir un conocimiento científico del derecho es indispensable aprehender aquel que se considere objetivo, de un cierto derecho positivo.⁵¹³

8.4.4 *Vernengo* hace referencia a la subjetividad del supuesto conocimiento científico, el cual en ocasiones se le atribuye a los catedráticos del derecho, quienes por contar con una categoría y prestigio social se les llegan a atribuir a sus opiniones personales el carácter de científico, sin que verdaderamente lo sean, en ocasiones; motivo por el cual es difícil separar a la mera opinión y conocimiento.

⁵¹¹ Cfr.- Ibid. Pp. 249 a 250.

⁵¹² CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario de derecho usual", 7ª edición. Tomo I. Editorial Heliasa, S. de R.L. Argentina; 1972. P. 384.

⁵¹³ Cfr.- VERNENGO, Roberto José, "Curso de teoría general del derecho", 2ª edición. Ediciones Depalma. Argentina; 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. Lo diferencia del natural, en su carácter mutable. "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia", Tomo I. ABA-DES. México; 1979, P. 553. Este, dice Vernengo no es el derecho positivo a que hace alusión, sino aquel que es actual, (mejor debiera decir, vigente).

- 8.4.5 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 estarían obligados a aceptarlas, no por la sumisión a un prestigio personal de un sujeto, sino por corresponder a ciertos criterios racionales.
- 8.4.6 En base a 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.⁵¹⁴
- 8.4.7 *Hans Kelsen* señala que las oraciones en que la ciencia jurídica describe las relaciones constituidas entre las normas jurídicas y los hechos por ellas determinados. Por ello, afirma que las oraciones en que la ciencia jurídica describe 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 jurídico 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. Estas son imperativas, y por tanto constituyen mandamientos, permisiones y autorizaciones, motivo por el cual no se pueden identificar al derecho, con la ciencia del derecho.⁵¹⁵
- 8.4.8 La ciencia del derecho solo puede describir el derecho; mas no puede prescribir algo, como ocurre con las normas jurídicas. Por ello, los enunciados deónticos formulados por la ciencia del derecho, que no faculta u 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.⁵¹⁶
- 8.4.9 Bajo la misma idea de que el verdadero 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 ingenuidad; y por el otro, como una forma solapada de ejercicio del poder.

⁵¹⁴ Cfr.- VERNENGO, Roberto José.- Op. Cit. P. 15.

⁵¹⁵ Cfr.- KELSEN, Hans, "Teoría pura del derecho", UNAM. Traducido por: Roberto J. Vernengo. México; 1981. P. 84.

⁵¹⁶ Cfr.- Ibid. P. 86.

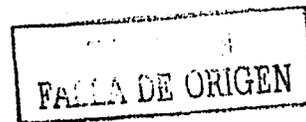
- 8.4.10 Pero además, para que el discurso científico puede proveernos de información susceptible de ser verdadera, requiera contar con cierta coherencia; la que califica de eficacia de la información. Dicho de otra manera, si el discurso científico ha de ser válido como información, si ha de ser verdadero, exige que sus enunciados sean entre sí, compatibles.⁵¹⁷
- 8.4.11 Una nota esencial de los enunciados científicos es que gocen de coherencia; es decir, sin contradicciones.⁵¹⁸
- 8.4.12 Además afirma que las ciencias jurídicas⁵¹⁹ estudian el derecho por ramas, aunque sea por cuestiones académicas y por motivos de utilidad didáctica; tal como lo es, el derecho penal, civil, mercantil, público, privado, político etc.⁵²⁰
- 8.4.13 De tal afirmación se desprende que la ciencia jurídica, delimitando su objeto de estudio y conocimiento, es susceptible de analizar lo relativo al que se ha denominado "Derecho Parlamentario", que como ya lo hemos visto, se desprende del derecho Político, y que este a su vez encuentra su campo en el derecho público, en contraposición al campo del derecho privado.
- 8.4.14 Entonces pues, no solo es la utilidad práctica y didáctica que tiene la división del estudio de la ciencia, la que sirve de vínculo de esta con el Derecho Parlamentario, sino que la ciencia en si, tiene como base y fundamento de su quehacer el uso de la razón y sistematización de la coherencia enunciativa, cuando pretende alcanzar verdades universales, misma que se pretende lograr en el Derecho Parlamentario como norma de Derecho Político.

⁵¹⁷ Cfr.- VERNENGO, Roberto José.- 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 solo 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; que si bien, los principios lógicos no pueden ser aplicados, directamente, si 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.

⁵¹⁸ Cfr.- VERNENGO, Roberto José.- Curso de teoría general del derecho.- Op. Cit. P. 25.

⁵¹⁹ Cfr.- CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario de derecho usual", 7ª edición. Tomo I. Editorial Heliasta, S. de R.L. Argentina; 1972. P. 384.

⁵²⁰ Cfr.- VERNENGO, Roberto José.- Curso de teoría general del derecho.- Op. Cit. Pp. 30 y 31.



9. Conclusión y tesis. Los principios y fines del Derecho Parlamentario y los principios y fines de la Constitución y del Derecho Parlamentario Colimense

- 9.1 Tal como lo he reiterado sobradamente, en la hipótesis o modelo propuesto a desarrollar, desde mi óptica, los principios y fines del derecho son la libertad y la justicia y los principios y fines de la Constitución son también la libertad y la justicia por lo tanto lo son del Derecho Parlamentario nacional y local: obviamente parto de la doctrina del humanismo laico expuesta por Zagrebelsky en su libro el derecho dúctil en las páginas que van de la 75 último párrafo a la 82 primer párrafo.
- 9.1.1 El principio de libertad, es la fuente de la autonomía de la voluntad, una persona libre actúa autónoma, independiente e imparcialmente con y objetivamente con justicia o con injusticia. Por lo tanto, no solo 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 el absurdo de ejemplo, principios siameses). Y lo de agnóstico valga la digresión y la digresión por aquello del Humanismo cristiano, o por el iusnaturalismo laico.
- 9.1.2 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 trabajo, la responsabilidad, entre otros valores, medios o instrumentos., reglas, etc.
- 9.1.3 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, y reglas, aforismos y tópicos como la certidumbre jurídica el, in dubio pro reo, la no retroactividad en la no 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 la mayoría de los postulantes les asignan el valor de principios a los refranes jurídicos.
- 9.1.4 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 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 autónomos⁵²¹, 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 Parlamentario

9.1.5 Y para reforzar a sostener mi pretensión, 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 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.

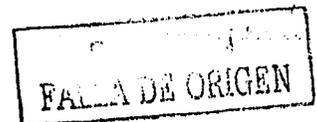
Artículo 2º.- El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se sustanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta ley. A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto **los principios generales del derecho**”.

9.1.6 Es mas, 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 porque discutir si se hace a nivel Constitucional.

9.1.7 La Constitución española, en su artículo 12º 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 a 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.

⁵²¹ Véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. - 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 siguientes.



9.2 ¿Rigen los mismos Principios Valores, Normas, Reglas para los Legisladores y los Juzgadores a partir de Libertad y Justicia?

- 9.2.1 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 los mismo es para los Congresos, sus comisiones, sus Grupos Parlamentarios o en lo individual como legisladores y parlamentarios al siguiente tenor:
- 9.2.2 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.
- 9.2.3 ¿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.
- 9.2.4 ¿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, doce, quince 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.
- 9.2.5 ¿Tienen los mismos principios y fines como responsabilidad los legisladores y los juzgadores, aunque sean distintas sus funciones? ¡Claro que sí!: Pues protestan guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan es decir son salvaguarda del artículo 2 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por citar ejemplos.
- 9.2.6 ¿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 250

valores según sea la cultura de las sociedades y sus circunstancias para fraseando al filósofo y parlamentario español *Ortega y Gasset*.

9.3 Propuesta.

9.3.1 Artículo 2.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

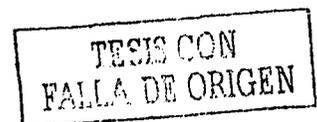
Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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 apresionado por deudas de carácter puramente civil.

9.3.2 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: (...)

9.3.3 De la lectura a sus once fracciones se puede advertir claramente, que las mismas contienen principios y valores, 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

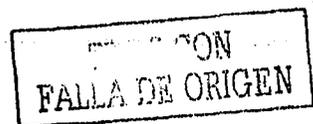


al momento del debate y argumento parlamentario a efecto de crear las leyes y demás normas generales.

- 9.3.4 Finalmente como denota la propuesta de adición y reforma al artículo 2° 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 2°.
- 9.3.5 Podrá decirse y criticarse que mi propuesta es una extrapolación de la Constitución Española pero cabe preguntarse ¿EL IFE, EL TRIFE, La Ley de Información, el Consejo de la Judicatura, la Controversia Constitucional y la Acción de inconstitucionalidad, ¡la misma División de Poderes, el sistema Presidencialista el Estado federal no vino inspirado de otras latitudes políticas nacionales aunque le hayamos dado el carácter mexicano!
- 9.3.6 Espero que el honorable jurado pondere la problematización sobre si los principios y fines de la Constitución son los principios y fines del Derecho Parlamentario como rama del Derecho Político así como la necesidad de que próximos y mas fundamentados estudiosos del Derecho Parlamentario incluyan el tratamiento de la argumentación jurídica para promover el Derecho Parlamentario, la cultura y la divulgación de nuestras instituciones políticas, en contra de los peligrosos que nos pueda acercar la demagogia y la falta de estadistas en el mundo.

10 Glosario mínimo de Términos Parlamentarios

- 10.1.1 **Régimen político Parlamentario**- siendo la División de Poderes en elementos esencial de toda democracia, la distinta manera como dicha División de Poderes se manifiesta, produce dos modalidades distintas de régimen democrático, a saber: Presidencialismo y parlamentarismo.
- 10.1.2 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, de forma distinta a como acontece en el otro sistema.
- 10.1.3 Un primer vínculo es el que se da, en virtud de que el ejecutivo se constituye de entre los miembros del Parlamento. En este régimen se caracteriza y diferencia del otro, porque en el 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. 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 una nuevas elecciones parlamentarias.
- 10.1.4 **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 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 le debían lealtad absoluta; ya que por el contrario, estarían confinando su carrera política. Por fortuna, en nuestro país, el panorama ha cambiado para bien, y ya se pueden observar actos del Congreso que se oponen a la voluntad -antes indiscutible- del presidente de la república.
- 10.1.5 **Derecho Parlamentario**.- 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 los motiva a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer político.
- 10.1.6 **Derecho legislativo**.- Es aquel que trata sobre un sistema de normas jurídicas, o al ordenado tratamiento de reglas técnicas y principios aplicables al objeto de la ley, entendida esta en cuanto a su sustancia o materia, así como su diversa jerarquía, y sin que tome relevancia el órgano de donde provengan.
- 10.1.7 **Derecho jurisprudencial**.- Se conoce bajo este nombre al conjunto de reglas jurídicas, principios, fines, costumbres, doctrina y demás²⁵³

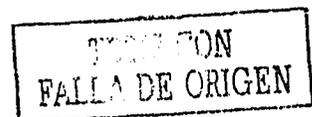


elementos jurídicos que deben ser tomados en cuenta y analizados por el juzgador, que por disposición legal tiene la facultad de interpretar las normas jurídicas, y que necesariamente deben acatar los tribunales de un país.

- 10.1.8 **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 mas eficaz de control sobre el ejecutivo.
- 10.1.9 **Debate parlamentario**.-Trata de la discusión (término utilizado como sinónimo) que se hace en el seno de una Asamblea deliberativa 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".
- 10.1.10 **Votación**.- La votación en el Derecho Parlamentario es el mecanismo en virtud del cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley en el seno 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 ordenamiento jurídico mexicano son: nominal; económicas y por cédula.
- 10.1.11 **Técnica legislativa**.- Consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales del derecho.
- 10.1.12 **Argumentación jurídica**.- la teoría de la argumentación jurídica tiene como objeto de reflexión los argumentos que se dan dentro de los contextos jurídicos, obviamente. En principio se pueden distinguir tres campos distintos de los 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.
- 10.1.13 **Interpretación jurídica**.- En sentido restringido bajo el vocablo "interpretación" se hace eferencia a la atribución de significado de una formulación normativa en presencia e dudas o controversia en torno a su campo de aplicación. Se dice que un texto requiere ser interpretado cuando hay duda sobre su aplicación o no a un determinado supuesto de hecho.
- 10.1.14 **Partidos políticos**.- Organización, con reconocimiento legal, atribuyéndole personalidad jurídica, que dentro de un Estado, persigue la

realización de unos objetivos ideológicos y materiales, mediante la conquista de puestos en los órganos en el poder.

- 10.1.15 **Grupos Parlamentarios**.- (Malamente señalados como fracciones parlamentarias), Unidos ambos vocablos, se hace referencia al conjunto de individuos de la institución representativa (Congreso o Parlamento) de un determinado país, que se relacionan entre si conforme a determinadas características (en México se mueven por afinidad política).
- 10.1.16 **Acto legislativo**.- En el ámbito parlamentario, por acto legislativo se entiende la facultad de citar leyes y corresponde al Congreso su ejercicio.
- 10.1.17 **Bicameralismo o bicameralismo**.- se le define como el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos Cámaras la potestad de citar leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola Cámara.
- 10.1.18 **Comisión**.- Integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las Cámaras 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.
- 10.1.19 **Contaduría Mayor de Hacienda**.- órgano técnico de la Cámara de Diputados, dependiente de su Comisión de vigilancia, que Constitucionalmente desempeña la función de revisar la cuenta pública del gobierno federal, el Distrito Federal y las entidades federativas; quienes cuentan con su propio Congreso y su propio órgano de vigilancia.
- 10.1.20 **Curul**.- En México, se entiende a la posición que el parlamentario ocupa en su respectiva Cámara. Se ha convertido en sinónimo del cargo de elección popular.
- 10.1.21 **Dieta**.- En el Derecho Parlamentario se atribuye a la percepción de los asambleístas por su asistencia a las sesiones de la Cámara, que se libran con cargo a los presupuestos de las Cámaras.
- 10.1.22 **Diputado**.- En un sistema representativo el Diputado es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al Parlamento.



10.1.23 **Iniciativa popular.**- Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión Constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.

10.1.24 **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.

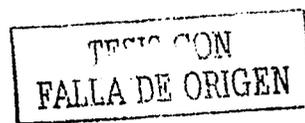
Conclusiones

1. A fin de probar la segunda hipótesis, tal y como se desprende de la exposición realizada por Antonio Martínez Báez, en el Congreso Iberoamericano de Derecho Parlamentario, quien tuvo a bien diferenciar nítidamente los conceptos de Derecho Parlamentario y derecho legislativo, como ramas del Derecho Político 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 mas que una especie del dicho género, tomando en consideración de que los Congresos, parlamentos, etc son órganos que cuentan con facultades que van mas 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 le 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 advierte de la lectura del tercer capítulo, 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 superponen 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



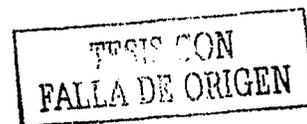
anterior fenómeno descrito, al cual podríamos denominar partidocracia en el Congreso pocos podrán rebatir con argumentos sólidos que la no reelección produce tal subordinación del legislador al grupo parlamentario y del grupo al partido. La reelección conjuntamente con instrumentos de democracia directa sujetaría mas a los Parlamentarios a sus electores sin tener que retroceder al mandato imperativo.

4. Dentro de una dinámica de partidos, los partidos 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.
5. Como quedó demostrado en el cuarto capítulo de la tesis a pesar 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 pesar en un verdadero Servicio Civil de Carrera parlamentaria, con el afán de formar funcionarios del mas 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 a los Grupos Parlamentarios como acciones al seno de los Partidos y los Congresos.
6. Como ha sido señalado en el quinto capítulo una de las tareas fundamentales de los Congresos o parlamentos, 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, etc, 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 a los órganos del Poder Judicial de la Federación 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 la 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. La presente tesis aporta la necesidad de publicitar los principios, valores, reglas y fines contenidas en el Derecho Parlamentario Colimense, el cual norma, organiza, otorga jurisdicción y competencia al Congreso de los Diputados como el principal instrumento para por medios parlamentarios y en su facultad de crear, reformar, derogar y abrogar normas constitucionales y subconstitucionales es el principal defensor y promotor de las garantías individuales, sociales y los derechos ciudadanos y humanos.
9. Tal y como se expuso en el capítulo octavo 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 Parlamentario y por lo tanto, cada vez que se cree, reforme, derogue o abrogue una norma constitucional o subconstitucional esté atento el legislador a los principios de libertad y de justicia y los valores que se toquen, en su actuar como parlamentarios y como legisladores.
10. 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 Zagrebelsky 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.



11. 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 que sin ellos y sus valores no se puede hablar de una sociedad digna, pudiendo prevalecer uno sobre otro de acuerdo a la cultura y circunstancias históricas y políticas vividas en una sociedad nacional o internacional determinada.
12. 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 local y nacional.
13. Reitero la necesidad de que las universidades públicas en las entidades federativas cuenten con la materia de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativas, a fin de crear nuevos especialistas en la materia parlamentaria.
14. Busco promover el Derecho Parlamentario comparado, a nivel nacional e internacional; espero con la presente investigación denominada "**Principios y Valores del Derecho Parlamentario Local**" contribuya a ello.
15. 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 Parlamentario: la libertad y la justicia. Lo anterior queda demostrado al hacer un breve repaso sobre la historia del nacimiento del Parlamento y las ideas de los pensadores y filósofos políticos citados al principio y a través del presente trabajo.



Bibliografía

Autores corporativos

- "Centralismo y federalismo 1443-1814", los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones; 3ª edición. Congreso de la Unión. Tomo III. México; 1985.
- "Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México", 6ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1995.
- "Enciclopedia de México", Tomo II. México; 1996.
- "Estudios Constitucionales y Parlamentarios", Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. H. Congreso del Estado de Guerrero. México; 2001.
- "Federalismo y centralismo", México: historia y política. Editorial Tecnos. España; 1987.
- "Historia gráfica del Partido Revolucionario Institucional; 1929 - 1991", 2ª edición. Fundación mexicana. Cambio XXI. México; 1991.
- "I Jornadas de derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984", Publicaciones del Congreso de los diputados. Serie IV. España; 1985.
- "Manual de Mason sobre procedimiento legislativo", Traducido por: Emilio Bernal Labrada. Edita Mario Correa Saavedra. España; 1989.

ABELLÁN, Ángel Manuel, "El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales", Editorial Tecnos. España; 1992

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, "Derecho Parlamentario", J.M. Bosch editor. España; 2000.

ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, "El Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Veracruz – Llave: marco Constitucional, legal y reglamentario", Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Veracruz – Llave. México; 1998.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coordinador), "Derecho Constitucional estatal", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 2001.

ARANGO, Rodolfo, "¿Hay respuestas correctas en el derecho?", Ediciones Uniandes. Colombia; 1999.

ARISTÓTELES, "La Política", 13ª edición. Colección Austral. Espasa – Calpe. España; 1978.

ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho Constitucional", Oxford University Press. México; 1998

ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, "Ilícitos atípicos", Editorial Trota. España; 2000.

ATIENZA, Manuel, "Las razones del derecho; teorías de la argumentación jurídica", Centro de Estudios Constitucionales. España; 1997.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824", Universidad de Guadalajara. México; 1994.

BATÍS VÁZQUEZ, Bernardo, "Teoría de derecho Parlamentario", Oxford University Press. México; 1999.

BERLÍN VALENZUELA Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de cultura económica. México; 1995.



BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *"Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México"*, México; 1965.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *"Derecho Constitucional"*, 3ª edición. Editorial Tecnos. Traducido por: Pablo Lucas Verdú. España; 1987.

BRYCE, James, *"Constituciones flexibles y constituciones rígidas"*, Instituto de Estudios Políticos. España; 1952

BUFALÁ FERRER VIDAL, Pablo de, *"Derecho Parlamentario"*, Oxford University Press. México; 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"diccionario de derecho Constitucional, garantías y amparo"*, 6ª edición. Editorial Porra, S.A. México; 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *"Derecho Constitucional mexicano"*, 14ª edición. Editorial Porrua, S.A. México; 2001.

CABANELLAS, Guillermo *"Diccionario enciclopédico de derecho usual"*, Tomo II c-d. Editorial Heliasta, S. de R.L. Argentina; 1972.

CABANELLAS, Guillermo, *"Diccionario de derecho usual"*, Tomo III, E-M. Editorial Heliasta, S. de R.L. Argentina; 1972.

Cámara de diputados, *"Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones"*. LVII legislatura. Tomo VIII. Artículos 73-81. Miguel Ángel Porrua, grupo editorial. México; 2000.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *"El orden del día en el procedimiento Parlamentario"*, Editorial Porra, S.A. México; 2000.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *"Lógica parlamentaria; Propuesta para una teoría"*, México; 1996.

CAMPOSECO CADENA, Miguel, *"de las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)"*, Cámara de diputados LVI legislatura. México; 1990

CARBALLO BOLIN, BARRETO VILLALOBOS, MARQUEZ GILETA, CORTÉS CONTRERAS, *"Historia legislativa del Estado de Colima"*, L legislatura del estado de Colima. México; 1994.

CARBONELL, Miguel y Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE, *"Elementos de técnica legislativa"*, UNAM. México; 2000.

CARBONNIER, Jean, *"Sociología jurídica"*, 2ª edición. Traducido por Luis Díez-Picazo. Colección de ciencias sociales, editorial Tecnos. España; 1982.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *"Una Constitución para la democracia"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 1994.

CARPISO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *"Introducción al derecho mexicano; derecho Constitucional"*, UNAM. México; 1981

CARPISO, Jorge, *"Estudios Constitucionales"*, 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1999.

CASTELLANOS COLL, Ramón, *"Historia del H. Congreso del Estado de Tabasco"*, Tomo I. México; 1991.

CIAMPI, Constantino, *"Sistemas operativos de documentación jurídica automatizada"*, en Varios autores, problemas actuales de la documentación y la informática jurídica. Editorial Tecnos. España; 1987.

COLLIARD, Jean-Claude, *"Los regímenes Parlamentarios contemporáneos"*, Traducido al español por: Arbos, Capó, CarrilloColomer, Subirats, Vilanova y Vintro. Editorial Blume. España; 1981.

COLOMA, José María, "Léxico de política", Editorial Laia. España; 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. Publicaciones del Congreso de los diputados. España; 1987.

Congreso Nacional de Ciencia Política, "Gobiernos divididos en la federación mexicana", Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México; 1996.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Constitución, tribunales y democracia", Colección ensayos jurídicos. Editorial Temis.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Jurisdicción federal y carrera judicial en México", UNAM. México; 1996.

COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. UNAM. México; 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 MÜLLER, Luis, "Manual de derechos humanos", 2ª edición. Edit. Porra, S.A. México; 1992.

BERLÍN VALENZUELA Francisco, (coordinador), "Diccionario universal de términos Parlamentarios". Edita Miguel Ángel Porrua, grupo editorial. México; 1998.

DUVERGER, Maurice, "Instituciones políticas y derecho Constitucional", 6ª edición española. Editorial Ariel. España; 1982

Enciclopedia jurídica OMEBA. Tomo XXII Peni-Pres. Driskil, S.A. Argentina; 1976.

ESCRICHE Joaquín, "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia", Tomo I. ABA-DES. México; 1979,

ESCRICHE, Joaquín, "Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia", Tomo III. Jui-voz. Manuel Porrua, S.A. México, 1979.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Prolegómenos de la historia Constitucional de México", UNAM. México; 1980

FAYA VIESCA, Jacinto, "Leyes federales y Congreso de la Unión; teoría de la ley mexicana", Editorial Porrúa, S.A. México; 1991.

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. Tribunal de cuentas. España; 1986.

FERRAJOLI, Luigi, "Derecho y razón: teoría del garantismo penal", Editorial Trotta. España; 2001.

FERRAJOLI, Luigi, "Derechos y garantías: la ley del mas débil", Editorial Trota. España; 1999.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto y Juan Carlos DE SILVA OCHOA, "Parlamento y derecho", Eusko Legibiltzarra Parlamento Vasco. España; 1991.

FILANGIERI, Cayetano, "La ciencia de la legislación", Libro 1, con comentarios de

TRATADO CON
FALLA DE ORIGEN

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 edición. Editorial Trotta. España; 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador VALENCIA CARMONA, "Derecho Constitucional mexicano y comparado", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo. El Poder Legislativo en la actualidad", UNAM y cámara de diputados. México; 1994.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, "El Parlamento británico", Instituto de Estudios Políticos. España; 1960.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, "El reglamento de las cortes españolas", S.I.P.S. España; 1959.

FRIEDRICH, Carl, "Gobierno Constitucional y democracia", España; 1975

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., "Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas", UNAM. México; 1990.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., "Derecho y doctrina estatal", Universidad Juárez del Estado de Durango y UNAM. México; 2000.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., "Legislar quien y como hacerlo", Colección reflexión y análisis. Noriega editores. México; 2000.

GARCÍA MAYNEZ Eduardo, "Lógica del raciocinio jurídico", Fondo de cultura económica. México; 1964.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", Editorial Porra, S.A. México; 1985.

GARCÍA MORILLO, Joaquín y Montero Gibert, José Ramón, "El control Parlamentario", Editorial Tecnos. España; 1984.

GARRORENA MORALES, Ángel, "Autoritarismo y control Parlamentario en las cortes de franco", Publicaciones del departamento de derecho político. España; 1977.

GARRORENA MORALES, Ángel, "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la asamblea regional de Murcia (11 – 13 de abril de 1988)", Editorial Tecnos. España; 1990.

GIL ROBLES, José María, "Control y autonomías", Editorial civitas. España; 1986.

GONZALEZ DE LA VEGA, René, "Derecho penal electoral", 5ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Las comisiones del Congreso de la Unión, El Poder Legislativo en la actualidad", Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM. México; 1992.

GUASTINI, Ricardo, "Estudios de teoría Constitucional", Doctrina jurídico contemporánea, UNAM. México; 2001.

GUASTINI, Ricardo, "Estudios sobre la interpretación Jurídica", 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. Traducción: Miguel Carbonell y Marina Gascón. México; 2002.

HERAS XIFRA, Jorge, "Curso de derecho Constitucional", Tomo II. Editorial Bosch. España; 1962.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo I-O. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1996

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo D-H. 9ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1996.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario jurídico mexicano", 9ª edición. Tomo A-CH Editorial Porrúa, S.A. México; 1996.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo A-C. Editorial Porrúa, S.A. México; 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. México; 2001.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Nuevo diccionario jurídico mexicano", Tomo P-Z. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 2001.

KELSEN, Hans, "Teoría pura del derecho", UNAM. Traducido por: Roberto J. Vernengo. México; 1981.

L. MARTÍNEZ, Elipe, "Las fuentes del derecho Parlamentario", en obra colectiva. Las Cortes Generales. Tomo III. Editado por: D.G. servicio jurídico del estado. España; 1987.

LANZ DURET, Miguel, "Derecho Constitucional mexicano", Norgis editores. México; 1959.

LOCKE, Jhon, "Ensayo sobre el gobierno civil", Editorial Porrúa, S.A. Traducida por: José Carner. México; 1997.

LÓPEZ MONROY, José de Jesús, "Sistema jurídico del common law", 2ª edición. Editorial Porrúa. México; 2001.

LUCAS VERDÚ, Pablo, "Curso de Derecho Político", Vol. 1. 2ª edición. Editorial t, tecnos. España; 1976.

LVIII legislatura, "Directorio del Congreso mexicano LVIII legislatura 2000-2003", México; 2001

MADRAZO, Jorge, "Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano", Fondo de cultura económica y CND. México; 1993.

MANZELLA, Andrea, "El Parlamento", Instituto de Investigaciones legislativas.- Serie estudios Parlamentarios. México; 1987. México; 1987.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Obras político-Constitucionales", UNAM. México; 1994.

MARTÍNEZ GONZÁLES, Héctor Antonio, "Por el lenguaje jurídico a la interpretación", , Guadalajara, Jalisco; 1968

MAURICE HAURIU, "Principios de derecho público y Constitucional", Traducción por: Carlos Ruíz del Castillo. 2ª edición. Instituto editorial REUS. España; 1972.

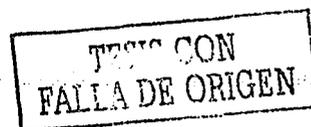
MENDOCA, Daniel, "Las claves del derecho", Editorial Gedisa; España; 2000.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", UNAM. México; 1992.

MOLINER, María, "Diccionario de uso del español", Vol. A-g. Editorial Gredos. España; 1977.

MONTERO GILBERT, José Ramón y García Morillo, Joaquín, "El control Parlamentario", Editorial Tecnos. España; 1984.

MORA DONATO, Cecilia Judith, "Principales procedimientos Parlamentarios", LVIII legislatura. México; 2001.



MORA DONATO, Cecilia, "Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo mexicano", México; 2000.

MORA DONATTO, Cecilia Judith, "Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político", Instituto de Investigaciones Jurídicas y cámara de diputados LVII legislatura. México; 1998.

MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional mexicano", 11ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990.

NIÑO, José Antonio, "La interpretación de las leyes", Editorial Porrúa, S.A. México; 1971.

NOHLEN, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", UNAM y Fondo de Cultura Económica. México; 1995.

OLLERO, Andrés, "interpretación del derecho y positivismo legalista", Editorial Revista de derecho privado. España; 1982.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, "Derecho Constitucional mexicano", Editorial cultura. México; 1961.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El control del gobierno: función del Poder Legislativo", INAP. México; 1996.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Congreso de la Unión, integración y regulación", UNAM. México; 1997.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana y Jesús Cruz, "Elementos de técnica legislativa", Varios autores. UNAM. México; 2000.

PERELMAN, Ch, "La interpretación jurídica", Centros de estudios de filosofía del derecho. Traducción el francés por: Petzold – Pernía. Maracaibo; 1974.

PÉREZ Germán y MARTÍNEZ Antonio (compiladores), "La cámara de diputados en México", LVII legislatura de la cámara de diputados y Miguel Ángel Porrúa, S.A. México; 2000.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, "Tratado de Derecho Político", 2ª edición. Editorial Civitas. España; 1984.

PINHEIRO, J.D. "La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática", encuentro internacional. Tribunal de cuentas. España; 1985.

PIZZORUSSO, Alessandro, "Lecciones de derecho Constitucional", Tomo I. Centro de Estudios Constitucionales. Traducción de Javier Jiménez Campo, España; 1984

POPPER, Karl, "El cuerpo y la mente; escritos inéditos acerca del conocimiento y el problema cuerpo-mente", ediciones Paidós. España; 1997

POPPER, R. Karl, "En busca de un mundo mejor", Traducción de Jorge Vigil Rubio. Editorial Paidós. España; 1995.

PRIETO SÁNCHEZ, Luis, "Ideología e interpretación jurídica", Editorial Tecnos. España; 1993

RABASA, Emilio O. "El pensamiento político del constituyente de 1824; integración y realización", UNAM. México; 1986

RABASA, Emilio O. "La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México", 7ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1990.

Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Tomo a-g. España; 1992.

Real Academia Española, "Diccionario de la lengua española", Tomo h-z. España; 1992.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, "El proceso de producción legislativa: un procedimiento de diseño institucional", "Elementos de técnica legislativa", UNAM. México; 2000.

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial y GARZA GRIMALDO, José Gilberto (coordinadores), "Estudios Constitucionales y Parlamentarios", Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. H. Congreso del Estado de Guerrero. México; 2001.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, "Servicio de apoyo para el trabajo legislativo; el Poder Legislativo en la actualidad", Cámara de diputados. México; 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", LVII legislatura y Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial. México; 2000.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, "El contrato social", colección "nuestros clásicos", UNAM. México; 1969.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios", 2ª edición. Porrúa. México; 1987.

SALAZAR ABAROA, Enrique A. y Manuel González Oropeza "Digesto Constitucional mexicano. Las constituciones de Colima", H. Congreso del Estado de Colima. Instituto de Estudios Parlamentarios y Técnicas legislativas. México; 2000.

SÁNCHEZ NAVARRO, Angel, "Las minorías en la estructura parlamentaria" Centro de Estudios Constitucionales. España; 1995.

SANTAOLALLA, Fernando, "Derecho Parlamentario español", Editorial Espasa Calpe. España; 1990.

SCHMILL, Ulises, "El sistema de la Constitución mexicana", Textos universitarios. México; 1971.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, "Técnica legislativa y desregulación", Editorial Porrúa, S.A. México; 1997.

SEPÚLVEDA IGUIÑIZ, Ricardo, "Derecho Parlamentario Constitucional mexicano", Editorial Themis. México; 1999.

SERNA DE LA GARZA, José María, "Panorama de derecho mexicano", Mc Graw Hill. México; 1997.

SERNA ELIZONDO, Enrique, "Instituciones políticas y derecho Constitucional", Textos universitarios. México; 1979.

STEIN, Ekkhart, "Derecho Político", Editorial Aguilar. España; 1973.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional mexicano", 33ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1967", 3ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1967.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leyes fundamentales de México; 1808 - 1994", 18ª edición. Editorial Porra, S.A. México; 1994.

TOSI, Silvano, "Derecho Parlamentario", Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial y el Instituto de Investigaciones legislativas. México; 1996.



TRILLO, Figueroa, "La función consultiva el 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", Editorial Porrúa, S.A. y UNAM. México; 1995..

Varios autores, "Derecho Parlamentario iberoamericano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1987

Varios autores, "Parlamento y control de gobierno; V jornadas de la Asociación española de letrados de Parlamentos", Asociación española de letrados de Parlamentos. España; 1998.

VERGOTINI, Giuseppe de, "La funzioni delle assemblee parlamentari". Arnaldo Forni. Italia; 1975.

VERNENGO, Roberto J. "Curso de teoría general del derecho", Ediciones Depalma. Argentina; 1988.

VERNENGO, Roberto José, "Curso de teoría general del derecho", 2ª edición. Ediciones Depalma: Argentina; 1988.

VIGO, Rodolfo Luis, "Interpretación Constitucional", Editorial Abeledo-Perrot. Argentina; 1993.

FRISCH PHILIPP, Walter, "Sociedad Anónima mexicana", Textos jurídico universitarios. Harla. México; 1994.

ZAGREVELSKI, Gustavo, "El derecho dúctil: ley, derechos, justicia", 3ª edición. Editorial Trotta. Traducido por: Marina Gascón. España; 1999

HEMEROGRAFÍA

Revista de derecho político.- No. 23. Universidad Nacional de Educación a Distancia.- Artículo de: Aragón Reyes, Manuel, "El control Parlamentario como control político", España.

Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid.- Lucas Verdú, Pablo, "El derecho Parlamentario en el marco del derecho político. Vol. 72, 1988.

Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid; estudios de derecho Parlamentario. Madrid; marzo de 1986.

Revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense de Madrid.- Estudios de derecho Parlamentario.- Artículo de García Morillo, Joaquín. España; 1986.

Revista de la Facultad de derecho de la universidad Complutense de Madrid.- García Morillo, Joaquín. Estudios de derecho Parlamentario. Marzo de 1986. España.

Revista de política y derecho Parlamentario.- Año 1. No. 1. Junio-Julio. México; 1992.

Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero, "Altamirano".- año 3, segunda época, agosto-septiembre del 2000, No. 17.

Revista Estudios Parlamentarios.- Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C..- año 1. No. 1. México, junio-julio de 1992.



Revista mexicana de estudios Parlamentarios (Vol. 1 No. 3. Primera época). México; septiembre-diciembre de 1991.

Revista mexicana de Estudios Parlamentarios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Atienza, Manuel, "Razón práctica y legislación", Num. 3; 1ª época. Vol. 1. septiembre-diciembre de 1991.

Revista mexicana de estudios Parlamentarios.- Bulygin, Eugenio, "Teoría y técnica de la legislación", México, 1ª época. Vol. 1. No. 3, septiembre-diciembre de 1993.

Revista mexicana de estudios Parlamentarios.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- No. 2. Primera época. Vol. 1. México; mayo-agosto de 1991

Revista parlamentaria de habla hispana. No. 1. Artículo de: Rubio Llorente, Francisco, "El control Parlamentario", Madrid. Cortes Generales; 1985.

Revista parlamentaria. Costa Rica. Asamblea legislativa. Gonzalo, Manuel, "Los letrados y los servicios de información de las cortes de España Vol. 1 Num. 3, Diciembre de 1993.

Revista Quórum. Lujambio, Alonso, ¿Para que servirían las elecciones en México?, México, año II, num. 13, abril de 1994.

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