



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
FANNY SLEMAN VALDES

ASESOR: DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



CIUDAD UNIVERSITARIA,

MARZO DEL 2005

m. 342008



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria. D. F., 3 de marzo de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SLEMAN VALDÉS FANNY**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Fanny Sleman Valdés

FECHA: 14 de marzo de 2005

FIRMA: 

AGRADECIMIENTOS

Agradezco todas las observaciones , confianza y apoyo incondicional de mi comité tutorial, Dres. Karen Manoutcharian, Gohar Gevorkian y Abraham Landa.

Al jurado por todas las sugerencias y consejos brindados, Dres. Edda Sciutto, Luis Padilla, Ruy Pérez, Adela Rodríguez, Ricardo Rosales y Baltasar Becerril.

A Gonzalo Acero Galindo y Natasha Ivanovna Copitin por su excelente asesoría técnica en el desarrollo de este trabajo así como al Bioterio del IIB por las facilidades brindadas.

A mis compañeros de laboratorio por brindarme una amistad sincera, Erik, Angel, Yetzi y Doña Chuy.

A Laura y Joaquín por su amistad eterna

Al Instituto de Investigaciones Biomédicas y a la UNAM por haberme aceptado y brindado todas las facilidades para poder realizar mis estudios de licenciatura y posgrado.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología así como a la DGEP por haberme brindado una beca para poder realizar mis estudios de doctorado.

A TODOS ELLOS MIL GRACIAS.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	1
Índice.....	2
Introducción.....	10

CAPÍTULO I

LA IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO

1.1. La teoría de la división de poderes.....	12
1.1.1. Los exponentes clásicos	
1.1.1.1. John Locke.....	12
1.1.1.2. Montesquieu.....	14
1.1.1.3. Juan Jacobo Rousseau.....	15
1.1.2. Los contemporáneos	
1.1.2.1. Carl Schmitt.....	18
1.1.2.2. Karl Loewenstein.....	23
1.1.2.3. Rafael de Agapito Serrano.....	30
1.1.2.4. Ignacio Burgoa Orihuela.....	32
1.1.2.5. Héctor Fix-Zamudio.....	33
1.1.2.6. Carla Huerta Ochoa.....	33
1.1.2.7. Francisco Berlín Valenzuela.....	34
1.1.3. Hacia una división de funciones en el Derecho Positivo Mexicano.....	35
1.1.4. La naturaleza del poder legislativo en México.....	36
1.1.4.1. Poder legislativo.....	36

1.1.4.2. Órgano colegiado.....	37
1.1.4.3. Órgano de representación.....	39
1.1.4.4. Órgano bicameral.....	41
1.1.4.5. Órgano periódico.....	42
1.1.4.6. Funciones del órgano legislativo.....	43

CAPITULO II

Estructura del Congreso General en México.

2.1. Antecedentes históricos	
2.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812.....	45
2.1.2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	46
2.1.3. Constitución de 1824.....	48
2.1.4. Las Leyes Constitucionales de 1836.....	50
2.1.5. Bases de organización Política de la República Mexicana de 1843.....	52
2.1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	54
2.1.7. Constitución de 1857.....	54
2.1.8. La Constitución de 1917 en su texto original.....	57
2.1.9. Modificaciones a la Constitución de 1917, que repercutieron en la integración del Poder Legislativo.....	58
2.1.9.1. Reformas a la integración de la Cámara de Diputados.....	58
2.1.9.2. Reformas a la integración de la Cámara de Senadores.....	59

2.2. Estructura del Congreso General.....	61
2.3. Naturaleza jurídica de la Cámara de Diputados.....	61
2.3.1. Su estructura Constitucional.....	62
2.3.2. Status jurídico de los diputados.....	62
2.3.2.1. Requisitos de elegibilidad.....	62
2.3.2.2. Reelección.....	64
2.3.2.3. Suplencia y duración del cargo de diputado....	65
2.3.2.4. Inmunidad e inviolabilidad parlamentarias.....	66
2.3.2.4. Pluralidad política en la integración de la Cámara de Diputados.....	67
2.3.3. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.....	67
2.3.4. La ley orgánica del Congreso General de 1999.....	69
2.3.5. Estructura orgánica de la Cámara de Diputados.....	70
2.3.5.1. Mesa Directiva.....	71
2.3.5.2. Mesa de Decanos.....	71
2.3.5.3. Junta de Coordinación Política.....	71
2.3.5.4. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	71
2.3.5.5. Comisiones.....	71
2.3.5.6. Comités.....	72
2.3.5.7. Grupos parlamentarios.....	72
2.3.6. Organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados.....	72
2.3.6.1. Secretaría General.....	73
2.3.6.2. Secretaría de Servicios Parlamentarios..	73
2.3.6.3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.....	73

2.3.6.4. Contraloría Interna.....	74
2.3.6.5. Coordinación de Comunicación Social...	74
2.3.6.6. Unidad de Capacitación y Formación Permanente.....	74
2.4. Naturaleza jurídica de la Cámara de Senadores.	
2.4.1. Su estructura Constitucional.....	74
2.4.2. Estatuto jurídico de los senadores.....	76
2.4.2.1. Requisitos de elegibilidad y duración en el cargo.....	76
2.4.2.2. Reelección.....	76
2.4.2.3. Suplencia.....	77
2.4.2.4. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria.....	77
2.4.2.5. La LVII Legislatura de la Cámara de Senadores.....	77
2.4.3. Estructura orgánica de la Cámara de Senadores	
2.4.3.1. Mesa Directiva.....	78
2.4.3.2. Junta de Coordinación Política.....	78
2.4.3.3. Grupos Parlamentarios.....	79
2.4.3.4. Comisiones.....	79
2.4.4. Organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores.....	79
2.4.4.1. Secretaría General de Servicios Parlamentarios.....	79
2.4.4.2. Secretaría General de Servicios Administrativos.....	80
2.4.4.3. Tesorería.....	80
2.4.4.4. Contraloría.....	80

2.4.4.5. Servicio Civil de Carrera.....	80
2.5. La Comisión Permanente.	
2.5.1. Naturaleza jurídica.....	81
2.5.2. Antecedentes.....	81
2.5.3. El alcance de sus atribuciones.....	82

CAPITULO III

El funcionamiento del Congreso Federal en México.

3.1. Clasificación de las funciones del órgano legislativo.....	86
3.1.1. Función representativa.....	88
3.1.2. Función legislativa.....	89
3.1.3. Función de control.....	89
3.1.4. Función jurisdiccional.....	90
3.1.5. Función de gestión.....	90
3.2. Funcionamiento de las cámaras legislativas en México.....	90
3.2.1. Concepto de sesiones.....	91
3.2.1.1. Concepto.....	91
3.2.1.2. Tipos de sesiones.....	94
3.2.1.2.1. Sesiones ordinarias.....	94
3.2.1.2.2. Sesiones extraordinarias.....	94
3.2.1.2.3. Sesiones públicas.....	94
3.2.1.2.4. Sesiones secretas.....	95
3.2.1.2.5. Sesiones permanentes.....	95
3.3.1. Coaliciones.....	95
3.3.1.1. Coalición legislativa.....	96

3.3.1.2. Coalición de gobierno.....	96
3.4.1. Grupos parlamentarios.....	97
3.4.1.1. Requisitos para constituir un grupo parlamentario.....	99
3.4.1.2. El coordinador del grupo parlamentario.....	100
3.5.1. Acuerdos parlamentarios.....	101
3.5.1.1. Concepto.....	101
3.5.1.2. Acuerdos parlamentarios de tipo legislativo.....	102
3.5.1.3. Acuerdos parlamentario de tipo reglamentario.	102
3.5.1.4. Acuerdos parlamentarios de gobierno.....	103
3.6.1. Las comisiones.....	104
3.6.1.1. Comisiones que se clasifican por el tiempo de su duración.....	105
3.6.1.1.1. Comisiones ordinarias o permanentes.....	105
3.6.1.1.2. Comisiones transitorias o temporales.....	106
3.6.1.2. Comisiones por su materia.....	107
3.6.1.3. Comisiones por el número de sus integrantes.....	107
3.6.1.3.1. Comisiones de número determinado.....	107
3.6.1.3.2. Comisiones de número indeterminado.....	108

CAPITULO IV
El Proceso Legislativo Federal.

4.1. Contexto del proceso legislativo en nuestros días.....	109
4.2. Concepto de procedimiento legislativo.....	112
4.2.1. Los distintos modelos de procedimiento legislativo....	112
4.3. Etapas del procedimiento legislativo en México.....	114
4.3.1. La iniciativa legislativa.....	114
4.3.2. Estudio de la iniciativa a cargo de las comisiones dictaminadoras.....	115
4.3.3. Dictamen de las comisiones respectivas.....	115
4.3.3.1. Modificación, aceptación o rechazo de la iniciativa.....	115
4.3.4. Discusión ante el Pleno.....	116
4.3.4.1. La publicidad del dictamen.....	116
4.3.4.2. Discusión del dictamen y el debate parlamentario.....	117
4.3.5. Los mecanismos de votación.....	117
4.3.5.1. Las mayorías absolutas o calificadas.....	117
4.3.6. Turno de la minuta a la cámara revisora.....	118
4.3.6.1. Escenarios a los que se puede enfrentar una minuta durante el proceso de su análisis ante la cámara revisora.....	118
4.3.7. La resolución de discrepancias entre las dos cámaras. El veto de la cámara revisora.....	120
4.3.8. La sanción y el veto del Ejecutivo.....	121

4.3.9. La promulgación y la publicación del proyecto de decreto.....	121
4.3.10. Seguimiento de la aplicación de la ley.....	122

Capítulo V

Reforzamiento de las instituciones legislativas.

5.1 Ampliación de la facultad del Poder Legislativo en el nombramiento, ratificación y control de diversas autoridades de la Federación.....	123
5.2 Procedimientos diferenciados para ejercer las diversas funciones del Congreso de la Unión.....	125
5.3 Reelección legislativa.....	126
5.4 Ética y disciplina del legislador.....	129
5.5. Creación de un cuerpo permanente de asesores.....	132
5.6. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Congreso.....	135
 Conclusiones	 137
Bibliografía	139

INTRODUCCION

En nuestro país la instauración de un presidencialismo propició el incorrecto desempeño del Poder Legislativo, ya que a pesar de ser uno de los órganos encargados de equilibrar las funciones desempeñadas entre los tres poderes clásicos, su actividad fue marginal, pues estuvo muy limitada.

Durante décadas a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917, el Poder Legislativo fue perdiendo sus funciones legislativas que poco a poco se fueron concentrando en el Poder Ejecutivo, logrando en su favor una permanente dependencia del Poder Legislativo.

La verticalidad de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo repercutió en el órgano legislativo, mismo que limitó sus funciones a una sola "la aprobación inmediata de las instrucciones enviadas por el Ejecutivo". El Poder Ejecutivo, con su equipo de asesores, se encargaba hasta hace unos años casi de manera exclusiva de enviar iniciativas de ley y de incidir en el sentido de los dictámenes que preparaba el Poder Legislativo, los que se aprobaban en la mayoría de las veces sin discusión alguna.

Ante la nueva alternancia del poder y la presencia de un gobierno dividido, el órgano legislativo está obligado a reasumir sus funciones, tratando de ejercer por primera vez plenamente sus

facultades y de resguardar los principios políticos fundamentales, esencia de nuestra nación representativa, democrática y federal.

También el Congreso de la Unión tendrá que asumir el reto de cumplir con las tareas más delicadas en la orientación del desarrollo integral del país. Son por ello tan importantes las funciones del poder legislativo en México, hoy siglo XXI.

Nuestros legisladores deberán entregar su experiencia y su sensibilidad al debate reflexivo, que seguirá siendo la voz viva de nuestro pueblo.

Dentro de esta nueva pluralidad la elaboración de nuestras leyes y en general todas las funciones que desempeña el Poder Legislativo deberán estar seguras en las manos de los legisladores.

Las circunstancias actuales colocan al poder legislativo en el centro del debate como un órgano fundamental dentro del Estado Mexicano, el que ante su nueva conformación ha sido impulsado a transformarse de manera vertiginosa para responder a los retos de la naciente democracia mexicana.

CAPITULO I

LA IMPORTANCIA DEL PODER LEGISLATIVO

1. La teoría de la división de poderes.

La teoría clásica de la división de poderes se funda en el principio de limitación de las facultades de cada uno de los órganos que ejercen el poder.

1.1. Los exponentes clásicos.

1.1.1. John Locke.

Fue el primer estudioso del fenómeno del poder que señaló la necesidad de dividirlo en varios órganos para ejercerlo. Conforme a esta visión, separar el poder es limitarlo.

John Locke en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, publicada en Inglaterra en el año de 1690, sostiene que "es necesaria la división del poder en dos órganos, uno legislativo y otro ejecutivo. El primero, encargado de fijar los castigos correspondientes a las diversas conductas sancionables de los miembros de una sociedad, así como de castigar cualquier agravio hecho a uno de sus miembros por quien no lo fuere; y el segundo, encargado de

ejecutar los fallos de la república, siempre que a ello fuere llamado”.¹

Este autor establece una división bipartita del poder en un primer momento, pues encomienda las atribuciones del poder judicial al poder legislativo, considerando un sistema dual de la división del poder.

“Así, pues, siempre que cualquier número de hombres de tal suerte que en sociedad se junten y abandone cada cual su poder ejecutivo de la ley de la naturaleza, y lo dimita en manos del poder público entonces, existirá una sociedad civil o política. Y esto ocurre cada vez que cualquier número de hombres, dejando el estado de naturaleza, ingresan en sociedad para formar un pueblo y un cuerpo político bajo un gobierno supremo: o bien cuando cualquiera accediere a cualquier gobernada sociedad ya existente, y a ella se incorporase. Porque por ello autorizará a la sociedad o, lo que es lo mismo, al poder legislativo de ella, a someterle a la ley que el poder público de la sociedad demande, y a cuya ejecución su asistencia, como la prestada a los propios decretos, será exigible. Y ello saca a los hombres del estado de naturaleza y les hace acceder a la república, con el establecimiento de un juez sobre la tierra con autoridad para resolver todos los debates y enderezar los entuertos de que cualquier miembro pueda ser víctima, cuyo juez es el legislativo o los magistrados que designado hubiere”.²

¹ Cfr. John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Capítulo VII, número 88, México, Porrúa, 1997, p. 50.

² *Ibid*, supra nota 1, Capítulo VII, número 89, p. 51.

En cuanto al poder legislativo este autor lo coloca como el órgano más importante dentro de la división de poderes, debido a que el ejercicio del poder de cualquier sociedad en su conjunto es depositado en su seno.³

1.1.2. Montesquieu.

El barón de Montesquieu, Carlos Luis de Secodant, perfecciona las ideas de John Locke y establece de manera precisa una división de poderes tripartita. Para el momento en que aparecía su libro *Del espíritu de las leyes* publicado en el año de 1748 en la ciudad de Ginebra, apoya la idea de una división de poderes e introdujo una forma de organización como sigue:

*“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercer castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.*⁴

En el desarrollo de su obra, Montesquieu incurre en la misma idea de John Locke de colocar al poder judicial dentro del poder

³ Ibid, supra nota 1, Capítulo XI, número 135, p. 80.

⁴ Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Libro XI, Capítulo VI, México, Editorial Porrúa, 1997, p.104.

legislativo (se le impone una capitis di minutio), aunque señala que en ningún momento el poder legislativo y el poder ejecutivo se podrán mezclar en uno solo, puesto que con ello desaparecería la libertad de los individuos dentro de esa sociedad.

También, enfatiza las características y ventajas que tendría el poder legislativo, en razón de integrarse como un cuerpo colegiado, electo en forma permanente, que trabaja en coordinación con el ejecutivo durante periodos temporales, lo anterior para cumplir cabalmente su función en la elaboración de leyes.⁵

1.1.3. Juan Jacobo Rousseau.

Rousseau, partiendo de la teoría del pacto social, afirma que el hombre en estado de naturaleza, voluntariamente enajena su poder con todos sus derechos a la comunidad para que ésta lo ejerza a través de su gobierno,⁶ y que éste tendrá dos móviles que lo harán efectivo: la voluntad, bajo el nombre de poder legislativo y la fuerza a la que llama poder ejecutivo. Además de que este gobierno deberá existir y realizarse con la participación de ambos poderes.⁷

Así en su libro *"Del Contrato Social"* señala:

"Hemos visto que el poder legislativo pertenece al pueblo y que no puede pertenecer sino a él. Por el contrario, es fácil comprender

⁵ Idem.

⁶ Cfr. Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, Libro I, Capítulo VI, México, Porrúa, 1987, p. 9.

⁷ Ibid, supra nota 6, Libro III, Capítulo I, p. 30.

*que, según los principios establecidos, el poder ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad como legislador o soberano, porque este poder no consiste sino en actos particulares que no son del resorte de la ley, ni por consecuencia del soberano cuyos actos revisten siempre el carácter de ley”.*⁸

Entendiendo al gobierno como un cuerpo político, Rousseau indica que:

“El principio de la vida política reside en la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento de todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, pero tan pronto como el corazón cesa en sus funciones aquélla se extingue.

*El Estado no subsiste por las leyes, sino por el poder legislativo”.*⁹

Rousseau llama al poder judicial "tribunado" y le asigna características muy específicas para mantener el equilibrio entre el pueblo, el poder legislativo y el poder judicial.

En su obra precisa lo siguiente con relación al poder judicial:

“Del tribunado

Cuando no se puede establecer una exacta proporción entre las partes constitutivas del Estado, o cuando causas indestructibles

⁸ Idem.

⁹ Ibid, supra nota 6, Libro III, Capítulo XI, p. 45.

alteran sin cesar sus relaciones, entonces se instituye una magistratura particular que sin formar cuerpo con las otras, repone cada término en su verdadera relación y establece una conexión o término medio, ya entre el príncipe y el pueblo, ya entre aquél y el soberano o entre ambas partes si es necesario.

El cuerpo que yo llamaré tribunado, es el conservador de las leyes y el poder legislativo, y sirve a veces para proteger al soberano contra el gobierno, como hacían en Roma los tribunos del pueblo; otras a sostener el gobierno contra el pueblo, como hace en Venezia el Consejo de los Diez, y otras a mantener el equilibrio entre una y otra parte, como lo hacían los éforos en Esparta.

El tribunado no es una parte constitutiva de la ciudad, ni debe tener participación alguna en el poder legislativo ni en el ejecutivo, pues en ello estriba el que el suyo sea mayor, toda vez que no pudiendo hacer nada, puede impedirlo todo. Es más sagrado y más reverenciado, como defensor de las leyes, que el príncipe que las ejecuta y el soberano que las da”.¹⁰

En este último párrafo podemos identificar la idea de un control entre los órganos que detentan el poder.

¹⁰ Ibid, supra nota 6, Libro IV, Capítulo V.

1.2. Los contemporáneos.

Los constitucionalistas modernos han replanteado la forma de interpretar la teoría clásica de la división de poderes, que permaneció intacta durante el siglo XIX, además de las primeras décadas del siglo XX. Bajo este nuevo enfoque de estudio y de una revisión conceptual surge una nueva visión de la teoría clásica de la división de poderes.

1.2.1. Carl Schmitt.

Es uno de los estudiosos del fenómeno constitucional que comienza a analizar la teoría clásica de la división de poderes y a señalar que la misma no se verificaba en la práctica de manera estricta como lo señala la posición clásica.

En su libro *“Teoría de la Constitución”* Carl Schmitt apoya la idea de una distinción de poderes, como principio orgánico de toda constitución.

Según esta postura:

“En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos poderes diferenciados. Una

*cierta separación es necesaria y con ella se hace posible una posible diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización”.*¹¹

Para Carl Schmitt no es posible en la práctica, una separación rigurosa de la legislación, del ejecutivo y de la justicia -como llama a cada uno de los órganos detentadores del poder- y nunca se les podrá ver como tres organizaciones de la actividad del Estado aisladas entre sí.

De esta forma, las consecuencias de una rigurosa separación traerían consigo una influencia nula del ejecutivo sobre el legislativo; del legislativo frente al ejecutivo; del ejecutivo en el judicial; del judicial en el ejecutivo; del legislativo en el judicial y del judicial en el legislativo.

Tomando en consideración esta reflexión y ejemplificando esta dependencia recíproca entre los órganos que ejercen el poder, haciendo énfasis en el poder legislativo materia de nuestro estudio, tenemos las siguientes características de influencia recíproca entre los órganos ejecutivo-legislativo y entre la Cámara de Diputados- Cámara de Senadores, de conformidad a nuestro derecho positivo:

¹¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 216.

Influencia del órgano Ejecutivo sobre el órgano Legislativo.

Facultad del órgano ejecutivo para:

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- Iniciar leyes o decretos.
- Promulgar las leyes que expida el órgano legislativo.
- Vetar las leyes expedidas por el órgano legislativo.
- Publicar las leyes expedidas por el órgano legislativo.
- Legislar extraordinariamente en materia impositiva o con motivo de una invasión o perturbación grave de la paz pública que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- Expedir reglamentos.

Influencia del órgano Legislativo sobre el órgano Ejecutivo.

Facultad del órgano legislativo para:

- Autorizar la obtención de empréstitos.
- Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.
- Nombrar a diferentes funcionarios de la administración pública.
- Nombrar al Presidente de la República interino, provisional o sustituto.
- Enjuiciar al titular del órgano Ejecutivo, tratándose de delitos graves o de traición a la patria.

- No ser reconvencidos por las opiniones que manifiesten frente al órgano ejecutivo.

Ejemplificando estas influencias recíprocas en nuestro Congreso de la Unión encontramos lo siguiente:

LEGISLATIVO	EJECUTIVO
	⇐ Iniciativa de ley.
Conocimiento, estudio y aprobación del proyecto por ambas Cámaras. ⇒	
	⇐ Sanción, promulgación y publicación de la ley. ⇐ Veto a la ley.
Nuevamente estudio y en su caso aprobación del proyecto vetado. ⇒	
	⇐ Sanción, promulgación y promulgación de la ley.
Rechazo de las observaciones enviándose el proyecto de ley a la reserva legislativa. ⇒	

Como se podrá observar, dentro de nuestro sistema bicameral en el ámbito federal también encontramos la influencia interorgánica que se presenta entre la cámara baja y la cámara alta:

CAMARA DE DIPUTADOS	CAMARA DE SENADORES
<p>Conocimiento, estudio, discusión y aprobación de una iniciativa de ley. ⇒</p>	
	<p>← Conocimiento, estudio, discusión y aprobación de la minuta proyecto de ley.</p> <p>← Modificación o rechazo de la iniciativa de ley. Reenvío a la Cámara de origen.</p>
<p>Estudio y aprobación de las modificaciones realizadas a la iniciativa de ley. Reenvío a la Cámara revisora. ⇒</p>	
	<p>← Estudio y aprobación de minuta de ley modificada por la Cámara de origen.</p>
<p>Rechazo de las observaciones, enviándose la iniciativa de ley a la reserva legislativa. ⇒</p>	

De lo anterior se deduce que en cualquier resultado de esta influencia recíproca, se incide directamente en la esfera de la otra Cámara.

Carl Schmitt, mientras analizaba el sistema parlamentario de gobierno sostuvo que *“el esquema de un contrapeso de los poderes distinguidos o, incluso, separados conduce a intervenciones e influencias recíprocas, con las cuales se llegan a compensar las facultades contrapuestas y llevarlas a un equilibrio. Todo robustecimiento de una parte ha de contrapesarse por la otra, y, así, no se romperá el equilibrio por ninguna de las dos partes. En el actual Estado de Derecho se procura con este sistema compensar el predominio de los cuerpos legislativos, del Parlamento. Pues, a consecuencia del imperio de la Ley, el Cuerpo legislativo, aún garantizando el concepto de ley, típico del Estado de Derecho, tiene un natural predominio. Cooperan todavía a ello la dependencia del Gobierno respecto de la confianza del Parlamento y las facultades presupuestarias de éste, de modo que tal predominio puede convertirse fácilmente en un absolutismo sin freno ni control”*.¹²

1.2.2. Karl Loewenstein.

En el año de 1957 Karl Loewenstein reformula el significado clásico de la teoría de la división de poderes, señalando que realmente se trata de una separación de funciones, de una distribución del poder

¹² Ibid, supra nota 11, p. 226-227.

entre varios órganos estatales, los cuales están sometidos a un control a través de los órganos detentadores del poder.

Según esta postura:

*“Lo que en realidad significa la así llamada “separación de poderes” no es ni más ni menos que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones --el problema técnico de la división del trabajo-- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político, lo que corrientemente, aunque, erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado de ésta, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa”.*¹³

Con relación a la participación del poder judicial, Loewenstein subsume esta función dentro del poder ejecutivo, con lo cual pudiéramos apuntar que esta nueva teoría nos sugiere la necesidad de organizar un sistema de gobierno solamente con dos funciones estatales, la legislativa y la ejecutiva.

¹³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1964, p. 55.

Al mismo tiempo Karl Loewenstein crea una nueva teoría tripartita para explicar la forma de funcionar de los estados modernos, desde su concepción misma, hasta su funcionamiento y control interno.

Esta novedosa teoría está integrada por tres elementos:

1. La decisión política conformadora o fundamental.
2. La ejecución de la decisión.
3. El control político.

La decisión política fundamental.

Es aquella decisión política de una sociedad consistente en elegir, entre varias posibilidades políticas un sistema de gobierno bajo el cual se desea vivir.

La manera de llevar a cabo objetivamente esta decisión política fundamental es a través de la elaboración de una constitución. En este sentido, Karl Loewenstein precisa que *“la decisión política fundamental, o toma de la decisión política, consiste en la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad, que son decisivas y determinantes, en el presente, y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad. [...] La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de un sistema político y*

dentro de este sistema, de la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir".¹⁴

"Evidentemente desde el punto de vista técnico el primer medio para la realización de la decisión política es la legislación. Las decisiones políticas internas requieren sin excepción la forma legal".¹⁵

La ejecución de la decisión política fundamental.

Consiste en poner en práctica la decisión política fundamental, cuya ejecución se materializa a través de la distribución de las diversas funciones asignadas al gobierno de un Estado. Así, encontramos un órgano legislativo encargado de regular el orden en sociedad, un órgano ejecutivo competente para administrar y ejecutar las leyes y, un órgano judicial encargado de aplicar las normas generales a los casos concretos.

Con relación a este punto, Karl Loewenstein señala que bajo la categoría de *"ejecución de la decisión política fundamental se comprende llevar a la práctica dicha decisión. La ejecución de la decisión puede alcanzar cualquier campo de las actividades estatales, frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación... La legislación ha dejado, pues, de ser una categoría funcional separada o separable del resto de las otras actividades*

¹⁴ Ibid, supra nota 13, p. 63.

¹⁵ Ibid, supra nota 13, p. 65.

estatales, tal como era concebida en la teoría clásica de la separación de poderes.

La administración es el aspecto de la ejecución de decisiones políticas que surgen con más frecuencia en la vida diaria, y éste aspecto corresponde a lo que tradicionalmente se ha llamado ejecutivo”.¹⁶

“En la sociedad estatal del siglo XX se puede considerar como el fenómeno más digno de ser resaltado la transformación del Estado legislativo en el Estado administrativo. Por el enorme crecimiento que han experimentado las intervenciones administrativas llevadas a cabo por el Estado de bienestar en la vida de la comunidad, ha habido necesidad de delegar la mayor parte de la función legislativa del parlamento en el gobierno y en las autoridades.

[...] La legislación y la administración no son sin embargo las únicas posibilidades para la realización de las decisiones fundamentales. La función judicial, el tercero de los poderes equiparado a los otros dos en la división tripartita clásica, debe sufrir también bajo la nueva división una significativa capitis diminutio... lo que el juez realmente hace es aplicar la norma general al correspondiente caso concreto. Dado, pues, que el juez ejecuta la ley en una forma parecida, aunque con diferentes técnicas, a como lo hace la Administración no realiza una función independiente en el proceso del poder. La función judicial es fundamentalmente ejecución de la decisión

¹⁶ Ibid, supra nota 13, p. 66.

política fundamental tomada anteriormente y que se presenta en forma general".¹⁷

"Si se aplican ahora las características de la ejecución de la decisión política fundamental al sistema político del constitucionalismo,... se podría decir que,... dicha función, igual que la función de la decisión política, está distribuida entre diversos detentadores de poder. El parlamento participa al formular a través de la legislación la decisión política tomada, y al establecer para la comunidad las reglas puramente técnico utilitarias. El gobierno participará en esa función a través de la administración por medio de las autoridades y funcionarios y, finalmente, los tribunales lo harán al resolver los casos concretos de conflictos de intereses, así como al controlar ampliamente la legalidad de la Administración, es decir, si la actividad administrativa se encuentra de acuerdo con la ley".¹⁸

El control político.

Se refiere a una colaboración entre los distintos órganos del gobierno encargados de llevar a cabo las diferentes funciones estatales.

Nuestro autor define al control político como el conjunto de atribuciones otorgadas a diferentes detentadores de poder u órganos estatales, que si bien ejercen dichas funciones con plena

¹⁷ Ibid, supra nota 13, p. 67.

¹⁸ Ibid, supra nota 13, p. 68.

autonomía y propia responsabilidad, están obligados en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los checks and balances --frenos y contrapesos--, o, como dijo Montesquieu en fórmula famosa, "le pouvoir arrête le pouvoir".

“¿Cómo se ejerce la función de control? La respuesta varía según el tipo de gobierno, y de hecho la diferencia entre las formas de gobierno radica en el modo de establecer la función de control entre los diferentes detentadores del poder, así como en la intensidad con la que funcionan dichos controles.

[...] La función de control se distribuye así entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento, el electorado.

En este punto es necesario hacer una importante aclaración: la distribución del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder”.¹⁹

“[...] Un acto político sólo será eficaz cuando diversos detentadores del poder participan y cooperan en su realización.

[...] El punto crítico de la función de control político yace en la posibilidad de exigir responsabilidad política. Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador de poder tiene que dar

*cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le haya sido asignada”.*²⁰

De lo anterior se percibe que las diversas formas de gobierno que existen en la actualidad serán diferentes, en la medida en que esta función de control sea o no ejercida por los diferentes órganos del poder.

1.2.3. Rafael de Agapito Serrano.

Este tratadista español, contemporáneo de Loewenstein, realiza un exhaustivo estudio de las condiciones en que fue planteada la teoría de la división de poderes, tomando como pieza fundamental las ideas de Montesquieu y la distinción entre estructura constitucional y proceso político.

Para este autor la teoría de la división de poderes de Montesquieu parece en algún sentido superada por el desarrollo histórico y constitucional posterior. Se señala, por ejemplo, que la teoría de las tres funciones “clásicas”, e incluso el dogma de su distribución en tres poderes, no resiste hoy ya una apreciación crítica, tanto en lo que se refiere al contenido que se les atribuía tradicionalmente como a su separación o distinción. *“Pues hoy parece evidente que las funciones-poderes del Estado están llamadas a una colaboración y a un control recíproco que garantice de forma más adecuada el criterio esencial de evitar la concentración de poder en*

¹⁹ Ibid, supra nota 13, p. 69.

²⁰ Ibid, supra nota 13, p. 70.

*un solo órgano por medio de la división de poderes. Y junto a ello, parece también evidente que la mayor complejidad de la sociedad actual obliga a postular una ampliación de los órganos del Estado y de los mecanismos que actualizan la división de poderes”.*²¹

Asimismo, sugiere la manera en la cual se debe realizar una nueva interpretación constitucional con relación a este punto, expresando que:

*“En ella se trata básicamente de elaborar una propuesta congruente y practicable de ordenación de los poderes y órganos del Estado, ordenación que tiene también que establecer el peso que conviene a cada uno de ellos de acuerdo con el objetivo fundamental del Estado, así como formas de vinculación y separación entre ellos que hagan efectiva su moderación recíproca y los fuercen a actuar de acuerdo”.*²²

De una manera muy precisa distingue las etapas que debe seguir necesariamente una Constitución para introducir el principio de separación de funciones dentro de sus principios fundamentales y al respecto, primero se deberán distinguir las funciones a realizar y posteriormente establecer una distribución de las mismas entre los diferentes órganos con un sentido de colaboración y control mutuos.²³

²¹ Agapito Serrano, Rafael de, *Libertad y División de Poderes*, Tecnos, Madrid, España, 1989, p. 115.

²² Idem, supra nota 21, p. 118.

²³ Idem, supra nota 21, p. 115 y ss.

1.2.4. Ignacio Burgoa Orihuela.

Nuestro ilustre jurista mexicano llega a la misma conclusión de una separación de funciones de los órganos del Estado al hacer un análisis de la naturaleza de la ley, con sus características sustantivas de abstracción, generalidad e imperatividad.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, *“todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con la tónica señalada, será siempre una ley en su contextura intrínseca o material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa. En puntual congruencia lógica se afirma, por el contrario, que no todo acto que emane de dicho órgano es una ley si sus notas esenciales son no la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, sino la concreción, la personalidad y la particularidad que caracterizan a los actos administrativos y jurisdiccionales. De ahí que un órgano llamado “legislativo” puede desempeñar el poder legislativo mediante la expedición de leyes o el poder administrativo o el jurisdiccional según sean los actos que realice conforme a su competencia constitucional. A través de esta consideración se corrobora lo indebido o incorrecto de la identificación entre el órgano y el poder, pues sería absurdo que el “poder legislativo” como función “ejerza” los otros dos poderes o viceversa”.*²⁴

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994, p. 611.

1.2.5. Héctor Fix-Zamudio.

Otro de nuestros juristas mexicanos, eleva al rango de instrumento protector de la Constitución el ejercicio efectivo de una separación de funciones, entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Para Héctor Fix-Zamudio *“lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado -administración, legislación y jurisprudencia-, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con el objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca”*.²⁵

1.2.6. Carla Huerta Ochoa.

La Doctora en Derecho Carla Huerta Ochoa comparte el criterio de una separación de funciones al decir que *“a pesar de que a cada Poder le han sido asignadas funciones específicas, los tres poderes comparten una función más, relativa a los otros, que es estar constituido como órgano equilibrador en virtud del principio de separación de poderes”*.²⁶

Asimismo especifica que *“la finalidad de la división de poderes es distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado, a través de los cuales se materializa el poder político. Esta distinción se realiza en primer lugar separando las autoridades de acuerdo*

²⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 27.

²⁶ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 33.

*con las funciones que van a realizar y delimitando a su vez su esfera competencial. Y en segundo lugar, estableciendo relaciones de cooperación y control entre poderes”.*²⁷

1.2.7. Francisco Berlín Valenzuela.

En un análisis de la posición del doctor Enrique Álvarez Conde, Francisco Berlín Valenzuela, nos hace reflexionar sobre las posibilidades que podemos encontrar en el planteamiento de una teoría de la división de poderes, entendida como una separación de funciones.

Las posibilidades a que se refiere este estudioso del derecho parlamentario en su obra son las siguientes:

1. Una concentración o confusión de funciones entre órganos del poder, cuando las mismas se realizan por un sólo órgano.
2. Una separación de funciones en la cual cada órgano se le atribuyen funciones específicas.
3. Una colaboración entre órganos que desarrollan funciones de poder político, lo que implica, separación de funciones, colaboración interorgánica, y dependencia orgánica.²⁸

²⁷ Ibid, supra nota 26, p. 77.

²⁸ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 124.

1.3. Hacia una división de funciones en el Derecho Positivo Mexicano.

Nuestra Constitución establece la división de poderes, que hoy debemos entender como una separación de funciones, en su artículo 49 que a la letra dice:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme al dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*²⁹

En nuestro particular punto de vista, en la actualidad se siguen nuevas pautas para reorientar la actividad estatal; una división estricta de poderes se hace difícil de concebir si no es a través de una interpretación que permita la colaboración entre los órganos que ejercen el poder.

²⁹ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.4. La naturaleza del poder legislativo en México.

Las características esenciales que identifican a nuestro poder legislativo lo colocan como un órgano colegiado, representativo, bicameral, el cual realiza sus facultades en periodos denominados legislaturas y con una variada atribución de funciones, entre las que podemos destacar la legislativa, la de control, las jurisdiccionales y las deliberativas.

A continuación describiremos algunas de las características del órgano legislativo mexicano para contar con una referencia de sus dimensiones y relevancia dentro de nuestro sistema de gobierno.

En sentido riguroso el estudio del poder legislativo lo analizaremos desde el significado mismo de cada una de las palabras que lo componen.

1.4.1. Poder legislativo.

Poder. *“Viene del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad”.*³⁰

Legislativo. *“Deriva del latín *legislator*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes.*

³⁰ Voz poder, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p.741.

*Así, al conjuntar los términos poder y legislativo nos referimos al poder en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes”.*³¹

En un principio, hablar de poder legislativo significaba una separación estricta de poderes. Con una visión más amplia, entendemos a este poder como un órgano legislativo encargado de llevar a cabo diferentes funciones, puesto que el poder es uno solo e indivisible, el cual para su ejercicio se separa en diferentes órganos, entre estos el legislativo, el cual tiene encomendada preponderantemente la función legislativa que es la potestad de hacer y reformar las leyes.

En este sentido el órgano legislativo tiene encomendada no sólo la facultad de creación, modificación y derogación de las leyes que atañen a su propio funcionamiento y de las que regulan la vida en sociedad dentro de su ámbito de competencia, sino que además tiene asignadas otras actividades fundamentales para el desarrollo de la voluntad popular.

1.4.2. Órgano colegiado.

En la misma tesitura del análisis de cada una de las palabras que integran esta frase:

Órgano. *“Proviene del latín organum y del griego órganum que significa instrumento. La sexta acepción que nos da el Diccionario*

³¹ Voz legislativo, idem, supra nota 30, p. 751.

de la Real Academia de la Lengua Española, alude a la persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o de un designio”.³²

Colegiado. *“Palabra compuesta que viene de col (juntos) y ligare (reunirse, unirse) implica el envío de representantes o la reunión de colegas para el desempeño de una misma función”.³³*

Por lo que un órgano colegiado se define como el grupo de representantes que se reúnen para desempeñar una función.

En México el órgano legislativo es un cuerpo colegiado, porque sus atribuciones son ejercidas por un grupo de legisladores. Nuestra Constitución recoge en su artículo 49 la esencia de depositar la facultad legislativa en un conjunto de individuos, quienes están obligados en la mayoría de los casos a acatar sus decisiones por la mayoría de sus miembros. El mismo artículo 49 impide depositar la facultad legislativa en un sólo individuo salvo las excepciones establecidas en los artículos 29 y 131 constitucionales, referidas a la situación de emergencia en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro conflicto y la facultad impositiva del poder ejecutivo.

³² Voz órgano, idem, supra nota 30, p. 667.

³³ Voz colegiado, idem, supra nota 30, p. 166.

El hecho de formar parte de un cuerpo colegiado tiene como finalidad primera, el que la toma de decisiones se lleve a cabo de manera consensuada o mayoritaria.

Se considera que es muy difícil el hecho de que un grupo de hombres y mujeres, se extravíen en la toma de decisiones fundamentales para una nación, lo que sí pudiera verificarse tratándose de la decisión de un sólo individuo.

1.4.3. Órgano de representación.

Definida con anterioridad la palabra órgano, nos queda ahora puntualizar el significado de la representación.

Representación. *“Proviene del latín representatio-ōnis, que es la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación”.*³⁴ *“Otra definición la describe como el conjunto de personas que son delegación de un grupo más amplio, la sociedad”.*³⁵

De esta forma podemos decir que un órgano representativo se refiere al cuerpo político encargado de sustituir a un conjunto de individuos en alguna actividad.

La asamblea legislativa es un órgano de representación por el hecho de que sus integrantes, conforme a nuestra Constitución, son

³⁴ Voz representación, idem, supra nota 30, p. 850.

³⁵ Representación, *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, Ed. Carvajal, Colombia, 1995.

electos popularmente, mediante sufragio, ya sea de manera directa (mayoría relativa) o indirecta (representación proporcional o primera minoría).

“En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados o senadores. En sentido material son representantes de quienes les autorizan a decidir por ellos o sea por el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellas al escenificar las obras. Si lo que personifica es un ente público, se habla de órganos o instituciones, aún más, si se refiere al todo, es por consecuencia el Estado a quien se refiere. La idea de la representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí nombran a otro u otros para que decidan a nombre de ellos.

En México, el artículo 51 de la Constitución Política, otorga a los integrantes de la cámara de diputados el carácter de representantes de la nación, en tanto que, diversas disposiciones constitucionales y legales, otorgan el rubro genérico de representantes populares, a todos los servidores públicos, que han

*sido unidos en el cargo por la vía electoral como se expresa en el artículo 108 de la propia Constitución”.*³⁶

1.4.4. Órgano bicameral.

El bicameralismo es definido como *el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes, contrariamente al sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara.*³⁷

En la actualidad el sistema bicameral viene a superar la idea de una división estructurada en una representación popular (Cámara de Diputados) y una representación estatal (Cámara de Senadores), para dar paso a una función de equilibrio dentro del órgano congresional en el ejercicio del poder. Por lo tanto actualmente el bicameralismo incide más en el funcionamiento de ambas cámaras, lo que ha permitido un contrapeso interno del órgano legislativo.

En México contamos con un sistema bicameral imperfecto o limitado, como lo llama Norberto Bobbio, puesto que ambas cámaras cuentan con facultades exclusivas, distintas éstas de las facultades generales atribuidas a ambas cámaras.³⁸

³⁶ Francisco Rivera Alvelais, voz representación, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 845.

³⁷ Vega Vera, David y Miguel Ángel Camposeco Cadena, voz bicameralismo, op. cit, supra nota 36, p. 93.

³⁸ Cfr. Bobbio Norberto et al., *Bicameralismo, Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1992, Tomo A-J, p. 138.

Como antecedente, es importante mencionar que en México no siempre hemos tenido un sistema bicameral. En la Constitución de 1857 desaparece este sistema para dar paso a un sistema unicameral, lo anterior por considerarse que el Senado de la República representaba a un grupo de intereses despóticos y arbitrarios, derivado de la situación que vivía este órgano en el centralismo. En el año de 1874 se restaura el sistema bicameral al reflexionar sobre la importancia del Senado como órgano representante de los intereses de cada uno de los Estados miembros de la Federación.

1.4.5. Órgano periódico.

Una característica más de nuestro órgano legislativo es su periodicidad la cual se establece a través de *legislaturas*, las que comprenden un ciclo de tres años, divididos a su vez anualmente en dos periodos de trabajo.

Estos dos periodos de sesiones conforme a nuestro ordenamiento constitucional tienen una duración total de seis meses y medio (los cuales se podrán prolongar hasta quince días más, en el año de inicio de labores del órgano Ejecutivo). El primer periodo de sesiones comienza el 1° de septiembre y termina el 15 de diciembre, mientras que el segundo periodo anual comienza el 1° de febrero y culmina el 30 de abril.³⁹

³⁹ A partir de febrero de 2005 se amplió el periodo de sesiones del Congreso de la Unión, conforme a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 2004.

Nuestro sistema renueva periódicamente al órgano legislativo. Tratándose de la Cámara de Diputados la misma se substituye cada 3 años (duran en su cargo una legislatura) y la Cámara de Senadores cada 6 años (permanecen en su labor dos legislaturas).

En México, a partir de la Constitución de 1857, se comenzaron a contar los periodos en que han ejercido sus funciones los congresos federales. En la actualidad ejerce sus funciones la LIX Legislatura, la cual ha trascendido por su composición multipartidista, situación que ha despertado el interés por el estudio del fenómeno congresional.

1.4.6. Funciones del órgano legislativo.

Conforme a la nueva interpretación de la teoría de la división de poderes, el órgano legislativo realiza una diversa gama de actividades de colaboración y control entre órganos que detentan el poder.

El estudio de las funciones atribuidas al órgano legislativo ha dividido a los estudiosos del fenómeno congresional en México, pues conforme a diversas interpretaciones que le han sido establecidas en nuestra Constitución, algunos estudiosos limitan su función a la actividad legislativa, mientras que otros enuncian una larga lista de funciones como infinidad de actividades realiza este órgano.

Nosotros aceptamos el criterio general asentado en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, que enumera como primordiales las siguientes funciones que se atribuyen al órgano legislativo:

“Las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen ese carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación, educativas, entre otras.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas pueden también ser aplicadas en otras, de tal manera que se entretajan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana”.⁴⁰

CAPITULO II

Estructura del Congreso General en México.

2.2. Antecedentes históricos.

2.2.1. La Constitución de Cádiz de 1812.

El primer ordenamiento constitucional que estuvo en vigor en nuestro territorio fue la Constitución de Cádiz, jurada el 19 de marzo de 1812 y publicada por primera vez en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. En esta Constitución se estableció una forma de gobierno basada en la división de poderes en donde el Poder Legislativo se depositó en un solo órgano denominado *Cortes*, el cual estaba formado por la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación (incluidos los representantes de la Nueva España y la península de Yucatán), nombrados por los ciudadanos.⁴¹ También conforme a esta Constitución la Nación estaba formada por la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.⁴²

La integración de las Cortes Españolas dentro de un sistema unicameral y representativo contó con la participación de un número diverso de diputados provenientes de la Nueva España,

⁴⁰ Berlín Valenzuela Francisco, voz Funciones Parlamentarias, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 442.

⁴¹ Constitución de Cádiz, artículo 27, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p.563.

⁴² *Ibid*, supra nota 41, Art. 1º, p.561.

quienes colaboraron activamente dentro de las Cortes de 1813-1814 y 1820-1822, periodos en que estuvo en vigor la constitución española de Cádiz. El número exacto de los legisladores provinciales que participaron en las Cortes de Cádiz fue de 14 diputados, quienes fueron electos en las nueve provincias en que fue dividido el territorio de la Nueva España. Aún la cifra anterior, según el censo realizado en el año de 1812 el número de diputados que deberían de elegirse era de 41 propietarios y 14 suplentes.⁴³

2.1.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

Como otro de nuestros antecedentes de la integración del órgano legislativo en México, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814 señaló que la soberanía residía originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos.⁴⁴ En el mismo Decreto Constitucional se dividieron las atribuciones de la soberanía en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo se depositó en un solo órgano denominado Supremo Congreso Mexicano el cual se formó de 17 diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad.⁴⁵

⁴³ Cfr. Berry, Charles R., *Elecciones para Diputados Mexicanos a las Cortes Españolas, 1810-1822*, trad. José Esteban Calderón en México y las Cortes Españolas, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1985.

⁴⁴ Artículo 5 de la Constitución de Apatzingán de 1814, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p.47.

⁴⁵ *Ibid*, supra nota 44, artículos 44 y 49, p. 50.

En la misma Carta de Apatzingán se indicó que mientras se hiciera una demarcación exacta de la América Mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se entenderían bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes provincias: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León.⁴⁶ De lo anterior se percibe que dicha Constitución integró al poder legislativo como un órgano colegiado donde cada provincia independientemente de su población, contaba con un voto en las decisiones que allí se tomaran, es decir, era una cámara territorial.

Debido a los movimientos independentistas del territorio de la Nueva España en que fue sancionada la Carta de Apatzingán, el funcionamiento del Supremo Congreso Mexicano a partir de ese momento se tornó difícil, lo que lo obligó en varias ocasiones a cambiar de sede para la realización de sus sesiones y por último fue desintegrado en el año de 1815. La participación de sus diputados fue muy irregular debido a los movimientos de emancipación que se vivían en el territorio nacional y en la mayor de las veces los documentos que de ella emanaron fueron firmados por sólo algunos de sus miembros o publicados como anónimos para evitar las represalias a que podían ser sujetos sus integrantes.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*, supra nota 44, artículo 42, p.49.

⁴⁷ Cfr. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, México, Ed. Gobierno del Estado de Michoacán (Col. Biblioteca Michoacana), 1986, p. 104.

En la Constitución de Apatzingán previendo un poco esta situación de conflicto que se vivía, se estableció para la elección de los diputados que integrarían el Supremo Congreso, que en el caso de las provincias que se hallaran dominadas en toda su extensión por el enemigo, los miembros presentes del Supremo Congreso serían los encargados de nombrar mediante escrutinio y a pluralidad absoluta de votos a diputados interinos de las provincias dominadas.

2.1.3. Constitución de 1824.

Siguiendo los principios liberales contenidos en la constituciones de Cádiz, de Apatzingán y en el modelo del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el Congreso Constituyente de 1823-1824 adoptó en la nueva Constitución como forma de gobierno para la nación naciente una república representativa, popular federal, integrada por diecinueve estados, cuatro territorios y dejaba por definir el carácter de Tlaxcala.⁴⁸

También este ordenamiento constitucional dividió el supremo poder de la federación para su ejercicio en poder legislativo, ejecutivo y judicial e introdujo de manera impecable una “separación de funciones en el ejercicio del poder”.⁴⁹

⁴⁸ Artículos 4 y 5 de la Constitución de 1824, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p. 69.

⁴⁹ Idem.

El poder legislativo de la Federación se depositó en un Congreso General dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores: la Cámara de Diputados representaba a la población y el Senado representaba un espacio territorial llamado Estado.

El Senado se componía de dos senadores por cada Estado, electos por mayoría de votos de los integrantes de cada uno de los congresos locales, por lo tanto, este órgano se integró por 38 senadores, sin que los territorios tuvieran representación en el mismo. Duraban en su cargo dos años y eran renovados por mitad cada año.

La Cámara de Diputados, con base en criterios de población y en tanto se llevara a cabo un censo de habitantes en toda la Federación, se integró por un diputado por cada ochenta mil almas o por una fracción que pasara de cuarenta mil, además de que el Estado que no tuviera población suficiente nombraba sin embargo un diputado.⁵⁰ Para lo anterior se tomó en consideración el censo efectuado para la elección de diputados que integraron el Congreso Constituyente de 1823-1824, contando cada estado y territorio con un diputado como mínimo independientemente de su población.

Hasta el 2 de marzo de 1831 se publicó un documento que disponía se formara un censo general de habitantes a más tardar durante ese año, pero no se tienen registros de que se haya efectuado. Por lo anterior, la integración de la Cámara de Diputados se mantuvo

⁵⁰ Artículo 11 de la Constitución Política de 1824, op.cit. supra nota 48, p.70.

como lo estableció temporalmente las disposiciones relativas a la elección del Congreso Constituyente de 1823-1824 hasta la entrada en vigor de la Constitución centralista de 1836.

2.1.4. Las Leyes Constitucionales de 1836.

Este ordenamiento, atendiendo a la adopción de un Estado unitario, desvirtuó la organización clásica de la división de poderes al crear un órgano denominado Supremo Poder Conservador, el cual era el encargado de realizar funciones de control y fiscalización de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

En el ámbito legislativo, las Leyes Constitucionales de 1836 concedían al Supremo Poder Conservador facultades que lo equiparaban con un tribunal constitucional, puesto que podía declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando los mismos fueran contrarios a un artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración el Supremo Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o parte de los miembros del poder legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos.⁵¹

Por otra parte, este Supremo Poder Conservador estaba facultado para suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General y también decidía si llamaba a los suplentes para ocupar

⁵¹ Fracción I del artículo 12 de la Leyes Constitucionales de 1836, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p.101.

las vacantes en el Congreso, por igual término cuando convenga al bien público y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.⁵²

Asimismo este Supremo Poder Conservador estaba facultado para restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes o a los tres, cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente, situación demasiado discrecional para este Supremo Poder Conservador. De manera exorbitante podía declarar la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla, así como dar o negar la sanción a las reformas constitucionales que acordare el congreso previas las iniciativas y calificar las elecciones de los senadores.⁵³

El poder legislativo se depositó en un Congreso General de la Nación compuesto de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados se integró por diputados electos uno por cada 150, 000 habitantes y uno por cada fracción de ochenta mil, en los diferentes departamentos en que se dividió el territorio de la República. Los diputados duraban en su encargo 4 años, aunque la Cámara era renovada por mitad cada dos años conforme a la Tercera Ley Constitucional de 1836.

⁵² Fracción VI del artículo 12 de las Leyes Constitucionales de 1836, op.cit. supra nota 51, p. 101.

⁵³ Fracciones VIII, X y XI del artículo 12 de las Leyes Constitucionales de 1836, op. cit. supra nota 51, p.101.

La Cámara de Senadores se integró por 24 senadores electos de manera indirecta a través de listas que eran propuestas de manera independiente por la Cámara de Diputados, el Gobierno de la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, listas que a su vez eran remitidas a las juntas departamentales para que éstas eligieran a sus candidatos de dichas listas y posteriormente era remitido el resultado al Supremo Poder Conservador quien examinaba y calificaba las elecciones.

Los senadores duraban 6 años en su cargo, pero se renovaba por tercios cada dos años.

2.1.5. Bases de organización Política de la República Mexicana de 1843.

El 13 de junio de 1843 se expide un nuevo documento de gobierno unitario o central denominado Bases de Organización Política de la República Mexicana, el cual dividió al poder público para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder legislativo fue depositado en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores y se depositó en el presidente de la República la facultad de sancionar las leyes.

La Cámara de Diputados se integró de diputados elegidos por los Departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes y el

que no tuviera esta población elegía siempre un diputado.⁵⁴ Esta cámara se renovaba por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores se compuso de 73 individuos, electos mediante elección indirecta de la siguiente manera:

“32. Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas departamentales, el otro tercio por la cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después.

33. Cada asamblea departamental elegirá cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le corresponda para el tercio de senadores que hubiere de renovarse.

...

36. Para la elección del tercio de senadores que corresponde postular a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y la acta de elección se remitirá a la Cámara de Senadores o a la diputación permanente”.⁵⁵

⁵⁴ Artículo 26 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, *Las Constituciones de México*, México, L.IV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p. 132

⁵⁵ Artículo 32 y ss. de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, op. cit. supra nota 54, p. 132.

2.1.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Esta Ley Fundamental tuvo como finalidad reinstaurar la vigencia de la Constitución de 1824 con algunas modificaciones que incidieron en la creación de nuevos estados federados, lo cual tuvo un impacto directo en la conformación numérica de las Cámaras de Diputados y Senadores.

También este ordenamiento otorgó facultades al Senado que en su momento lo equipararon con un tribunal constitucional al poder dejar sin efecto algunas leyes con efectos generales, además de introducir por primera vez la figura del amparo a nivel federal.

2.1.7. Constitución de 1857.

Esta Constitución dentro del tiempo de su vigencia tuvo varias reformas que incidieron directamente en la integración del órgano legislativo.

Para el momento de su promulgación esta Ley Fundamental estableció un sistema monocameral dentro de la conformación del órgano legislativo, depositando el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominó Congreso de la Unión, integrado de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.⁵⁶

A partir de noviembre de 1874 se implanta el sistema bicameral en la conformación del órgano legislativo, pues se reinstaura la figura del Senado que había estado en vigor en las constituciones de 1824, 1836, 1843 y en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. A partir de este momento el Senado se integró de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, los cuales eran electos indirectamente para un periodo de cuatro años, pero su renovación era por mitad cada dos años.⁵⁷

En esta etapa el órgano legislativo comienza a perder algunas facultades que le confirió en un principio el texto original de la Constitución de 1857, puesto que las modificaciones aprobadas vinieron a consolidar a un órgano ejecutivo que durante la elección de los Supremos Poderes pidió al pueblo mediante referéndum, su voto para que el próximo Congreso de la Unión aceptara las reformas referentes a la nueva integración y facultades del órgano legislativo.⁵⁸ Dicha consulta al pueblo elector consistió en los siguientes puntos:

“9. En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la

⁵⁶ Artículo 51 y 52 de la Constitución de 1857 vigentes hasta octubre de 1874, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p. 177.

⁵⁷ Reforma al artículo 58 incisos A y B de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, *Las Constituciones de México*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994, p. 179.

⁵⁸ Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 682 y ss.

Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes:

Primero. Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

Segundo. Que el presidente de la República tenga la facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República, o de los secretarios del despacho.

Cuarto. Que la diputación o fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso a sesiones extraordinarias".⁵⁹

Aunque este referéndum no fue apoyado por los electores, fue el primer antecedente de reinstauración del Senado que finalmente se llevó a cabo en el año de 1874 a propuesta de Sebastián Lerdo de Tejada, después de la muerte del Presidente Benito Juárez.

⁵⁹ Idem.

2.1.8. La Constitución de 1917 en su texto original.

Desde su entrada en vigor, la Constitución de 1917 estableció un sistema bicameral al señalar que *el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.*⁶⁰

Asimismo señaló que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.⁶¹

La elección de los diputados se haría de manera directa eligiendo un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la antes señalada, elegiría sin embargo un diputado propietario.⁶²

En cuanto a la Cámara de Senadores esta se integraba de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos de manera directa y con una duración en su cargo de cuatro años, aunque se exigía la renovación de una mitad del Senado cada dos años.⁶³ Para el momento en que se promulgó la Constitución de 1917 existían 28 estados integrantes de la Federación, un Distrito

⁶⁰ Texto original del artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, *Imprenta de la Secretaría de Gobernación*, México, 1917, p. 40.

⁶¹ *Ibid*, supra nota 60, artículo 51, p. 40.

⁶² *Ibid*, supra nota 60, artículos 52 y 54, p. 41.

⁶³ *Ibid*, supra nota 60, artículos 56 y 58, p. 42.

Federal y dos territorios, por lo que en sus inicios el Senado estaba formado por sesenta y dos senadores.⁶⁴

2.1.9. Modificaciones a la Constitución de 1917, que repercutieron en la integración del Poder Legislativo.

2.1.9.1. Reformas a la integración de la Cámara de Diputados.

La Constitución de 1917 dispuso a lo largo de sesenta años, que la integración de la Cámara de Diputados se realizaría conforme a criterios poblacionales, con lo que el número de sus miembros variaba en cada elección, conforme al aumento o disminución de habitantes en el territorio nacional. Durante la Quincuagésima Legislatura de la Cámara de Diputados, que fue la última en ser electa conforme a este sistema, se eligieron 237 diputados.

Debido al acelerado crecimiento de la población en México, en el año de 1977 se promueve una reforma constitucional para modificar la integración de la Cámara de Diputados, adoptándose un número fijo de 400 diputados, de los cuales 300 serían electos de manera directa en 300 distritos electorales y 100 serían electos por el sistema de representación proporcional, con la finalidad de que accedieran al Congreso de la Unión las fuerzas políticas minoritarias.

⁶⁴ Ibid, supra nota 60, artículo 43, p. 38.

En 1986 se lleva a cabo nuevamente una reforma constitucional, en la que se amplía el número de integrantes de la Cámara de Diputados a 500, de los cuales 300 serían electos de manera directa y 200 a través del principio de representación proporcional.⁶⁵

2.1.9.2. Reformas a la integración de la Cámara de Senadores.

La Constitución de 1917 estableció en sus primeros años de vigencia, que el Senado de la República se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Asimismo este órgano legislativo se renovaba por mitad cada dos años y los legisladores duraban en su encargo cuatro años,

En el año de 1933 se aumentó el periodo de ejercicio de los senadores a seis años, además de que se indicó la renovación total de dicho órgano legislativo.

Posteriormente en el año de 1986 se regresó al sistema de renovación por mitad del Senado de la República, pero se mantuvo la duración del encargo por seis años.

A partir de 1994, se duplicó el número de senadores para un total de 128 miembros y se estableció la renovación total del mismo.⁶⁶ Para dar cumplimiento a lo anterior y debido a que previo a esta reforma, en el año de 1991, hubo elecciones congresionales

⁶⁵ Cfr. Andrade Sánchez Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 149 y ss.

⁶⁶ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de septiembre de 1994.

intermedias para renovar la mitad del Senado -en dicho proceso electoral intermedio se eligieron 32 senadores para el periodo lectivo de 1991 a 1997 y dado que el período constitucional para el ejercicio del cargo de senador es de seis años-, el 21 de agosto de 1994 fueron electos por única ocasión 96 senadores para el periodo 1994-2000, respetando de esta forma el periodo de los electos en 1991. En 1997 hubo elecciones intermedias en la que se eligieron 32 senadores –dentro de una sola circunscripción nacional- para un periodo de tres años, con lo que se logró ajustar lo establecido en la Constitución de renovar al Senado en su totalidad. A partir del año 2000 se eligieron en una sola elección a los 128 senadores que conforman la actual Cámara de Senadores.

Referente a la elección de estos 32 senadores de representación proporcional en 1997, se inició un debate sobre el paradigma que sustenta la esencia de este cuerpo colegiado, puesto que principios como el de territorialidad e igualdad numérica de representantes en el Senado de la República, se distorsionaron con la inclusión de esta nueva figura electoral.

Posturas a favor de esta forma de elección de los senadores, señalaron que la misma permitiría el acceso a la Cámara de Senadores de las corrientes minoritarias. En contra de este principio de representación proporcional se argumentó el debilitamiento del federalismo, así como la desproporción numérica en la representación de las entidades federativas.⁶⁷

⁶⁷ Cfr. Diario de los Debates del Senado de la República, marzo-abril de 1996.

2.2. Estructura del Congreso General.

El Congreso General, también denominado Congreso de la Unión, es el órgano que constituye el poder legislativo en México y está formado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.⁶⁸

En el momento en que se promulga la Constitución de 1917, permeaba una preponderancia de los órganos legislativos a nivel mundial, por lo que nuestros constituyentes prefirieron mantener un sistema bicameral con la finalidad de atemperar las facultades de nuestro poder legislativo, consintiendo únicamente unas cuantas hipótesis para sesionar como Congreso General, es decir como cámara única. Cuando nuestro órgano legislativo sesiona de manera conjunta se conforma de 628 legisladores y tiene como sede el recinto de la Cámara de Diputados.⁶⁹

2.3.1. Naturaleza jurídica de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es un órgano constitucional de naturaleza esencialmente legislativa cuya organización y facultades están previstas en el Capítulo II, Título Tercero de nuestra Carta Magna, además, es una de las dos cámaras que constituyen el órgano legislativo en México.

⁶⁸ Artículo 50 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República, 2004, p. 35.

⁶⁹ Artículo 5º de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República, 2004, p. 132.

2.3.2. Su estructura Constitucional.

La Cámara de Diputados se compone de 500 representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 3 años de los cuales 300 son electos mediante el principio de mayoría relativa y 200 mediante el principio de representación proporcional.⁷⁰

2.3.3. Estatuto jurídico de los diputados.

2.3.3.1. Requisitos de elegibilidad.

En general los requisitos de elegibilidad que en México se exigen para ocupar un puesto de elección popular suelen ser muy rigurosos, esto sugiere pensar que es con la finalidad de que las mejores mujeres y hombres lleguen a contender por esos cargos.

En el campo del derecho parlamentario los tratadistas opinan que los requisitos que deben llenar los candidatos a ocupar un cargo de elección popular pueden ser: *“positivos, exigen la presencia de una condición especial, y negativos, exigen que el candidato no caiga dentro de las prohibiciones establecidas, llamadas generalmente inelegibilidades”*.⁷¹

El artículo 55 constitucional señala claramente cuáles son los requisitos mínimos indispensables para ser diputado que son:

⁷⁰ Artículos 51 y 52 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, Senado de la República, 2004, p. 36.

⁷¹ Rivera Alvelaiz Francisco, voz reelección, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 816.

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
2. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
3. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

4. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.
5. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la

elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros.

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

6. No ser ministro de algún culto religioso.
7. No haber sido diputado propietario o suplente en funciones en el periodo inmediato anterior.

2.3.3.2 Reelección.

*“La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio”.*⁷²

⁷² Namorado Urrutia Pericles, voz inelegibilidad, op.cit supra, nota 71, p. 484.

En México no está permitida la reelección inmediata de los diputados, conforme a lo establecido en el artículo 59 constitucional y sólo en el caso de los diputados suplentes que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios.

2.3.3.3. Suplencia y duración del cargo de diputado.

De acuerdo al especialista Jorge Moreno Collado la figura de la suplencia descansa en dos puntos de vista; el primero que afirma que los diputados representan a la demarcación electoral que los eligió, la cual no podrá quedarse nunca sin su representante; y el segundo que asegura que todos los diputados representan a toda la nación, con lo cual la falta de uno de ellos no afecta la naturaleza y duración del conjunto.⁷³

Sobre estas dos vertientes, sería conveniente iniciar una reflexión filosófica y práctica sobre el tipo de representación que necesitamos en la Cámara de Diputados, para que en esencia podamos identificar la naturaleza de la figura de la suplencia que queremos tener.

En la práctica parlamentaria ha resultado muy complicado suplir las ausencias de los diputados cuando fallece el diputado propietario y su suplente, puesto que se tendría que convocar a elecciones extraordinarias, situación que no se lleva a cabo, manteniendo

⁷³Moreno Collado Jorge, voz suplencia, op.cit supra, nota 71, p.1016.

vacante la diputación durante el tiempo que reste por terminar la legislatura. Consideramos que sería conveniente establecer los mecanismos jurídicos, que permitieran suplir la ausencia de este representante popular, con el fin de que el conjunto de ciudadanos pertenecientes a ese distrito electoral no se queden sin voz ni voto en este importante órgano legislativo.

Referente al tiempo que los diputados permanecen en su encargo, el artículo 51 constitucional establece que los diputados durarán en su cargo 3 años, los que en la práctica equivalen a una legislatura.

2.3.3.4. Inmunidad e inviolabilidad parlamentarias.

“La inmunidad parlamentaria en su privilegio de los parlamentarios (diputados y senadores), que consiste en aquella protección, de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito.

En algunos ordenamientos jurídicos por la proximidad que existe entre la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios parlamentarios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al transgredir ciertas esferas de protección que proporciona la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o inmunidad parlamentaria. {...} La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la

función parlamentaria, mientras que la inmunidad es una protección procesal.⁷⁴

2.3.4. Pluralidad política en la integración de la Cámara de Diputados.

La LIX Legislatura de la Cámara de Diputados está representada como sigue:

- 223 Diputados del Partido Revolucionario Institucional.
- 150 Diputados del Partido Acción Nacional.
- 97 Diputados del Partido de la Revolución Democrática.
- 17 Diputados del Partido Verde Ecologista de México.
- 6 Diputados del Partido del Trabajo.
- 5 Diputados del Partido Convergencia.
- 2 Diputados sin partido.

De lo anterior se aprecia que ningún partido político por sí solo cuenta con una mayoría para aprobar de manera unilateral cualquier acto de carácter legislativo, teniendo que buscar las alianzas para sacar adelante cualquier proyecto.

2.3.5. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

En 1997 se da un fenómeno muy importante en la conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “ningún partido

⁷⁴ Pedroza de la Llave Susana Thalfá, voz inmunidad parlamentaria, op.cit supra, nota 71, p. 506.

político logró ganar una mayoría de escaños en esta cámara legislativa”, lo que trajo consigo que la Ley Orgánica de 1934 entonces en vigor fuera inoperante en esas circunstancias, pues la misma fue diseñada para operar bajo el modelo de un partido político único o mayoritario.

El nuevo multipartidismo de la Cámara de Diputados surgido en 1997, originó que la instalación de la Cámara de Diputados en agosto de ese año se produjera dentro de una crisis que originó que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), -tres de los cuatro principales partidos representados en la Cámara de Diputados- se organizaran y tomaran protesta a los entonces diputados electos, iniciando de esta manera los trabajos de la LVII Legislatura de esa Cámara. Esta circunstancia tuvo como consecuencia que los diputados electos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) -partido político en el gobierno-, no aceptaran en un primer momento la “Constitución de la Cámara”, pero no obstante lo anterior rindieron su protesta de ley ante esta mesa directiva de oposición un día después.

Desde el primer día en funciones de esa Cámara se tuvieron que tomar una serie de acuerdos parlamentarios que permitieran la organización y funcionamiento de este órgano legislativo. Así resurge la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), órgano que sustituyó a la Gran Comisión y se transformó

en ese momento en el órgano de gobierno de la Cámara y de manera colegiada tomó la dirección de la Cámara de Diputados.

Este hecho incentivó una serie de análisis sobre las facultades y atribuciones de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, lo que reavivó el interés de muchos estudiosos en el fenómeno congresional.

2.3.6. La Ley Orgánica del Congreso General de 1999.

En septiembre de 1999 entra en vigor la nueva Ley Orgánica del Congreso General, la cual aún mantiene en vigor el Reglamento Interior de 1934, dejando a salvo una serie de incongruencias y vacíos en la organización y funcionamiento del Congreso General y de las dos cámaras legislativas.

Ante esta pluralidad política y al no contarse con una estructura orgánica que permitiera la organización del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, originó que a partir de agosto de 1997 se tomaran una serie de acuerdos parlamentarios (que funcionaron como verdaderos reglamentos) entre los diferentes partidos políticos representados en ese momento en la Cámara de Diputados para permitir su funcionamiento.

El debate de una nueva ley orgánica para el Congreso General se hacía inminente y después de casi dos años de estudios y proyectos, se concretaron varias iniciativas de ley orgánica, que

fueron dictaminadas y aprobadas por el pleno de ambas cámaras legislativas en un periodo extraordinario de sesiones del mes de agosto de 1999.

Conforme a la vigente Ley Orgánica del Congreso de la Unión, las cámaras legislativas experimentaron una transición paulatina para adecuarse a la nueva organización establecida para ambas cámaras, pero su aplicación final ha quedado en muchos puntos inconclusa, debido a la falta de muchas otras disposiciones que regulen la actividad y los procedimientos de las cámaras legislativas.

Derivado de lo anterior se aprecia que los vacíos normativos no permiten fortalecer las funciones sustantivas de nuestro Congreso de la Unión.

2.3.7. Estructura orgánica de la Cámara de Diputados.

A partir de su entrada en vigor en 1999 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Segundo, establece las bases de organización de la Cámara de Diputados. Aquí trataremos de describir brevemente las características de los principales órganos que conforman su estructura.

2.3.7.1. Mesa Directiva. Es el órgano directivo que dirige los trabajos durante las sesiones en la Cámara de Diputados. Sus integrantes son electos por el Pleno mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes. Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.⁷⁵

2.3.7.2. Mesa de Decanos. Es un órgano transitorio, formado por algunos diputados electos cuya finalidad es la de constituir la Cámara de Diputados. Se integra de un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Sus funciones se limitan a la constitución de la Cámara.⁷⁶

2.3.7.3. Junta de Coordinación Política. Es el órgano de gobierno permanente de la Cámara de Diputados que se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario.⁷⁷

2.3.7.4. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Es el órgano permanente encargado de planear el trabajo legislativo. Se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política.⁷⁸

2.3.7.5. Comisiones. Conforme al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de

⁷⁵ Cfr. Artículos 17 al 25 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁶ Ibid, supra nota 75, artículo 15.

⁷⁷ Ibid, supra nota 75, artículos 31 al 36.

⁷⁸ Ibid, supra nota 75, artículos 37 y 38.

la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara de Diputados cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.⁷⁹

2.3.7.6. Comités. Tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar a l de las comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento.⁸⁰

2.3.7.7. Grupos parlamentarios. *En la Cámara de Diputados los grupos parlamentarios se integran por un mínimo de 5 diputados, de entre los cuales se nombra un coordinador. Como restricción se señala que sólo podrá haber un grupo parlamentarios por partido político.*⁸¹

2.3.8. Organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados.

Actualmente la Cámara de Diputados cuenta con una novedosa organización técnica y administrativa, derivada de la Ley Orgánica de 1999, cuyas áreas de trabajo describimos a continuación:

⁷⁹ Ibid, supra nota 75, artículos 39 al 45.

⁸⁰ Artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de julio de 1994.

⁸¹ Ibid, supra nota 75, artículos 26 al 30.

2.3.8.1. Secretaría General. Es el órgano técnico encargado de la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de las necesidades administrativas y financieras de la Cámara de Diputados. Le corresponde, entre otras funciones, preparar los elementos necesarios para celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara y la supervisión de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos.⁸²

2.3.8.2. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Este órgano se integra con funcionarios de carrera y tiene a su cargo los servicios que a continuación se enlistan:

- Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva.
- Servicios de la Sesión del Pleno.
- Servicios de las Comisiones.
- Servicios del Diario de Debates.
- Servicios del Archivo y Servicios de la Biblioteca.

También están a su cargo los centros de Estudios de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho y de Estudios Sociales.⁸³

2.3.8.3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. Está integrada por funcionarios de carrera quienes tienen a su cargo los servicios de recursos humanos, tesorería, recursos

⁸² Ibid, supra nota 75, artículos 47 y 48.

⁸³ Ibid, supra nota 75, artículo 49.

materiales, asuntos generales y de informática, jurídicos, seguridad médica y atención a diputados.⁸⁴

2.3.8.4. Contraloría Interna. Este órgano técnico tiene a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, auditorías y aplicar sanciones en caso de responsabilidad a los servidores públicos de la Cámara de Diputados.⁸⁵

2.3.8.5. Coordinación de Comunicación Social. Este órgano tiene encomendado la difusión de las actividades de la Cámara de Diputados, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones.⁸⁶

2.3.8.6. Unidad de Capacitación y Formación Permanente. Es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera.⁸⁷

2.4.1. Naturaleza jurídica de la Cámara de Senadores.

2.4.1. Su estructura constitucional.

“La Cámara de Senadores o también denominada Senado de la República se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio

⁸⁴ Ibid, supra nota 75, artículo 51.

⁸⁵ Ibid, supra nota 75, artículo 53.

⁸⁶ Ibid, supra nota 75, artículo 54.

⁸⁷ Ibid, supra nota 75, artículo 55.

de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

...

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada 6 años".⁸⁸

En 1994 se incorpora a la integración del Senado de la República la figura de la primera minoría, lo que equivalió a distorsionar el principio de representación territorial asignado tradicionalmente al Senado, dentro de un sistema federal. No obstante lo señalado anteriormente, esta innovación en el Senado Mexicano originó que las minorías partidistas tuvieran representación en este cuerpo legislativo, y que aunque en su conjunto no llegaron a obtener una mayoría simple (51% de los escaños) como sí fue el caso en la Cámara de Diputados, la presencia de los partidos minoritarios ha sido determinante para impulsar acuerdos que han permitido una mejor organización y funcionamiento del Senado.

Ejemplo de lo anterior se traduce en el hecho de que los partidos políticos de oposición al gobierno, con representación en el Senado, han logrado presidir algunas comisiones legislativas y sus legisladores hacen del debate, un recurso efectivo para la conformación de acuerdos en cualquier decisión de esa Cámara Alta.

⁸⁸ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.4.2. Estatuto jurídico de los senadores.

2.4.2.1. Requisitos de elegibilidad y duración en el cargo.

Nuestra Constitución señala que *para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que será de 25 años cumplidos el día de la elección.*⁸⁹

El 14 de febrero de 1972, se aprueba una reforma al artículo 58 constitucional que disminuye de 35 a 30 años la edad mínima para ser senador.⁹⁰ Posteriormente el 29 de julio de 1999 se publica otra reforma constitucional (la cual se encuentra vigente), con la finalidad de reducir de 30 a 25 años la edad mínima para ser senador.⁹¹

Referente al tiempo que duran en su cargo los senadores permanecen 6 años en el mismo, lo que equivale a dos legislaturas.

2.4.2.2. Reelección.

Al igual que en el caso de los diputados los senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.⁹²

⁸⁹ Ibid, supra nota 88, artículo 58.

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

⁹¹ Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1999.

⁹² Ibid, supra nota 88, artículo 59.

2.4.2.3. Suplencia.

La suplencia para el caso de los senadores se encuentra prevista en el artículo 57 de la Constitución de 1917, el cual dispone que por cada senador propietario se elegirá un suplente.

2.4.2.4. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria.

Los senadores al igual que los diputados también gozan de la protección constitucional por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos que comúnmente se denomina inviolabilidad; así como de la inmunidad parlamentaria que se refiere a la garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función senatorial, que exige la aprobación de una declaración de procedencia para ser enjuiciados penalmente.

2.4.2.5. La LVII Legislatura de la Cámara de Senadores.

El Senado, aunque logró mantener en 1997 una mayoría de legisladores del partido político en el gobierno, desarrolló a la par un fenómeno importante cuando se creó en su interior, dentro del grupo parlamentario mayoritario (Partido Revolucionario Institucional) un bloque de senadores que conformaron desde 1997 el "Grupo Galileo", legisladores que no dejaron de pertenecer a su grupo parlamentario, pero que hasta el último momento de su gestión discreparon del parecer de esta mayoría priísta antes homogénea. Lo anterior originó que el grupo parlamentario del PRI

mantuviera una mayoría absoluta en el Senado, pero que al momento de la toma de decisiones tuviera que negociar dentro de su bancada con el Grupo Galileo, para lograr la aprobación de muchas iniciativas.

Este grupo de senadores seguramente influyó en gran medida para que en la cámara baja se conformaran también dos bloques de legisladores dentro de la bancada priísta denominados Grupo Reflexión y Corriente Renovadora, quienes también disintieron de las decisiones tomadas por sus compañeros de bancada, al considerar que no reflejaban su visión ideológica.

2.4.3. Estructura orgánica de la Cámara de Senadores.

En el Senado de la República también se incorporó a partir de 1999 una innovadora organización para lograr un mejor funcionamiento interno, siendo las más representativas las que a continuación se enlistan:

2.4.3.1. Mesa Directiva. Es el órgano de dirección encargado de conducir las sesiones de la Cámara de Senadores y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno.⁹³

2.4.3.2. Junta de Coordinación Política. Es el órgano colegiado en el que se expresa la pluralidad de la Cámara de Senadores, cuya

⁹³ Artículos 62 al 70 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

finalidad es la de impulsar los entendimientos y convergencias para alcanzar los acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución le confirió.⁹⁴

2.4.3.3. Grupos Parlamentarios. Son las formas de organización que pueden adoptar los senadores con igual filiación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.⁹⁵

2.4.3.4. Comisiones. Son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que el Senado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.⁹⁶

2.4.4. Organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores.

Para el Senado de la República a partir de 1999 también se aprobó una nueva estructura administrativa, que se ha distinguido por intentar separar las actividades administrativas del quehacer parlamentario tal y como se describe a continuación.

2.4.4.1. Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Es el órgano encargado de asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno, además de auxiliar al

⁹⁴ Ibid, supra nota 93, artículos 80 al 84.

⁹⁵ Ibid, supra nota 93, artículos 71 al 79.

⁹⁶ Ibid, supra nota 93, artículos 85 al 105.

Presidente de la Junta de Coordinación Política en la planeación legislativa de los trabajos senatoriales.⁹⁷

2.4.4.2. Secretaría General de Servicios Administrativos. Es el área encargada de administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara de Senadores.⁹⁸

2.4.4.3. Tesorería. Es el área técnica encargada de administrar los fondos asignados por la Federación para el desarrollo de las actividades sustantivas del Senado de la República.⁹⁹

2.4.4.4. Contraloría. Tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara de Senadores, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios.¹⁰⁰

2.4.4.5. Servicio Civil de Carrera. Es el órgano técnico encargado de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores.

⁹⁷ Ibid, supra nota 93, artículo 109.

⁹⁸ Ibid, supra nota 93, artículo 110.

⁹⁹ Ibid, supra nota 93, artículo 111.

¹⁰⁰ Ibid, supra, nota 93, artículo 113.

2.5. La Comisión Permanente.

2.5.1. Naturaleza jurídica.

Es un órgano administrativo de naturaleza constitucional que ejerce sus funciones en los recesos del Congreso de la Unión. Este órgano está formado por 19 diputados y 18 senadores, los cuales son nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de sus correspondientes periodos ordinarios de sesiones. Por cada legislador titular las cámaras nombran de entre sus miembros en ejercicio un sustituto.¹⁰¹

2.5.2. Antecedentes.

Para el gran constitucionalista Felipe Tena Ramírez esta institución tiene sus orígenes muy probablemente en el siglo XIII en el reino de Aragón donde durante el tiempo que no actuaban las Cortes, funcionaba una comisión encargada de administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros. Posteriormente esta institución fue establecida en Cataluña, León, Castilla y para el año de 1812 la Constitución española de Cádiz la incluyó en su organización política con el nombre de Diputación Permanente de Cortes. En todos los casos señalados esta institución tuvo la finalidad de funcionar durante los recesos del órgano legislativo.¹⁰²

¹⁰¹ Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 16ª edición, 1992, p.433.

Sus atribuciones son limitadas pues carece de funciones legislativas, de investigación y de control parlamentario. Para el exsenador Trinidad Lanz Cárdenas de la LVI y LVII Legislaturas, las facultades de la Comisión Permanente la han limitado a ser una oficialía de partes con funciones de una tribuna administrativa.¹⁰³

2.5.3. El alcance de sus atribuciones.

A pesar de ser la Comisión Permanente un órgano constitucional sus atribuciones se encuentran muy limitadas, debido a que carece de funciones legislativas, de control y jurisdiccionales. Su trabajo que dura cinco meses al año a partir de 2005 (pues antes de la reforma constitucional de 2004 duraba 7 meses) se limita a realizar actividades de mero trámite que equivalen a subordinar al órgano legislativo durante todo este tiempo a un órgano ejecutivo sumamente fuerte.

La forma de integración de este órgano lo han convertido en una institución muy poco representativa de los intereses de la población y de los intereses de los estados. Además de su estructura, todas las funciones que le han sido encomendadas a esta institución, excepto la de convocar al Congreso o a una de sus cámaras a periodo extraordinario, fácilmente pueden ser desempeñadas por algún órgano de la Cámara de Diputados o del Congreso de la Unión según sea el caso.¹⁰⁴

¹⁰³ Sen. Trinidad Lanz Cárdenas, Diario de los Debates de la Comisión Permanente, 1º de febrero de 1995.

¹⁰⁴ Ver Tena Ramírez, *op.cit. supra*, nota 102, p.434 y ss.

La propia Constitución limita la jurisdicción de la Comisión Permanente al no concederle en casos similares la posibilidad de contar con la misma atribución, como es el caso de ratificación de nombramientos, donde puede ratificar la propuesta que haga el Ejecutivo de Procurador General de la República o de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no puede recibir las propuestas que de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga el ejecutivo, ni intervenir en la designación de estos máximos jueces de la nación.

Para el exsenador Trinidad Lanz Cárdenas la Comisión Permanente es un órgano estéril, inútil y anacrónico que funciona como caja de resonancia de problemas ajenos totalmente a su competencia y a su jurisdicción y que ante la pobreza de sus funciones lo han convertido en una oficialía de partes de categoría. Este distinguido legislador se cuestiona si debe de seguir existiendo este organismo, puesto que las facultades que tiene encomendadas pueden ser desahogadas en su opinión por simples comisiones ordinarias de ambas cámaras.¹⁰⁵

En ocasiones, para el exsenador Trinidad Lanz Cárdenas, la Comisión Permanente aún careciendo de facultades expresas se ha atribuido funciones que no le corresponden, como la de dirigirse a la Suprema Corte de Justicia a fin de que se practique una

¹⁰⁵ *Diario de los Debates de la Comisión Permanente, 21 de febrero de 1996, año 1, número 11.*

investigación como la que se prevé en el artículo 97 constitucional.¹⁰⁶

Para este legislador la Comisión Permanente es simplemente un órgano administrativo, que sólo debe actuar dentro de las facultades que específica y casuísticamente se le señalan en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso y en el obsoleto reglamento del año de 1934.¹⁰⁷

De lo anterior podemos concluir que la Comisión Permanente es un órgano legislativo débil porque sus funciones se encuentran muy limitadas, además de ser poco representativo de la población y de los estados, porque solamente se integra por diecinueve de quinientos diputados y por dieciocho de ciento veintiocho senadores quienes representan a los treinta y un estados, al Distrito Federal y a la nación en su conjunto.

Asimismo esta institución fácilmente pudiera desaparecer al extenderse la duración de los periodos de sesiones del Congreso y otorgar a los órganos de las cámaras ya establecidos, las funciones que actualmente desempeña.

Siguiendo a Tena Ramírez las funciones atribuidas a la Comisión Permanente, fácilmente pueden ser desempeñadas por el pleno de una o ambas cámaras (mediante convocatoria a un periodo

¹⁰⁶ *Diario de los Debates de la Comisión Permanente*, 6 de marzo de 1996, Año II, número 13.

¹⁰⁷ *Diario de los Debates de la Comisión Permanente*, 1º de febrero de 1995, Año I, número 8.

extraordinario de sesiones) o por alguna comisión de cualquiera de los órganos legislativos como se indica a continuación:

1. Facultad de prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional →Trasladable al Senado.
2. Recibir la protesta de Presidente de la República →Podría adjudicarse al pleno de ambas cámaras.
3. Recibir y turnar las iniciativas →Adjudicable al Secretario General.
4. Otorgar o negar la ratificación del Procurador General de la República, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda → Se podría otorgar a las comisiones correspondientes del Senado.
5. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino → Atribuible al Pleno del Congreso.
6. Ratificar licencias de legisladores → Adjudicable a una comisión de la cámara correspondiente.
7. Suspensión de garantías →Atribución exclusiva del Congreso de la Unión (artículo 29 constitucional).

CAPITULO III

El funcionamiento del Congreso Federal en México.

3.1. Clasificación de las funciones del órgano legislativo.

Pocos estudiosos se han dedicado a estudiar y definir las funciones de las cámaras legislativas en México, pues hasta hace pocos años sus atribuciones se encontraban limitadas por la preponderancia de un órgano ejecutivo sumamente fuerte, al que muchos autores le atribuyeron facultades meta constitucionales, es decir, funciones que de derecho no tenía pero que de hecho ejercía.¹⁰⁸

Para Pablo González Casanova el desequilibrio marcado que ha favorecido al órgano ejecutivo desde la sanción de la Constitución de 1917 y ante la ausencia de un sistema de partidos, ha originado que la función del órgano legislativo se encuentre limitada a una función simbólica, la de validar los actos del Ejecutivo.¹⁰⁹

No obstante lo anterior, algunos estudiosos -entre ellos algunos legisladores- se preocuparon en el Siglo XX por identificar las funciones y límites de las atribuciones asignadas a las cámaras legislativas, como fue el caso del Sen. Emilio Rabasa.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 22 de septiembre de 1911 el Sen. Emilio Rabasa fue el orador ante el

¹⁰⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, novena edición, 1989, p.90 y ss.

¹⁰⁹ *La Democracia en México*, Serie Popular Era/4, 16ª edición, 1985, México, D.F., p.32 y ss.

Pleno para dar a conocer un dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Gobernación, referido a la competencia o incompetencia, de las cámaras legislativas para aplazar las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. En este dictamen la argumentación se centró en definir si el Congreso de la Unión tenía facultades para derogar la Convocatoria a Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República, para lo cual se clasificaron las funciones de las cámaras en legislativas y no legislativas y estas últimas a su vez se dividieron en administrativas, electorales y judiciales.

“Conforme a la Constitución Nacional, el Congreso de la Unión, cuya función principal es legislativa, tiene en el mecanismo del Gobierno de la República atribuciones administrativas, electorales y judiciales, que son ajenas a su carácter esencial de legislador, y que por razones de conveniencia, de armonía o de equilibrio entre los Poderes, o en atención a que se le supone la representación nacional, se le cometieron. Mas no son derivadas del carácter propio y genuino del Congreso, de tal suerte que no repugnaría ni a los principios de la ciencia política ni a la índole de nuestras instituciones de gobierno, que esas funciones se hubiesen atribuido a alguno de los otros Poderes o a un Consejo de Estado o a otra autoridad instituida para tales fines. El Senado cuando aprueba el nombramiento de un agente diplomático, complementa la obra del Ejecutivo, es decir, ejerce la función administrativa de conferir un nombramiento; una y otra Cámara ejercen funciones judiciales cuando se constituyen en Gran Jurado; las dos en su caso y la de

*Diputados en segundo, son parte integrante del mecanismo electoral, y tienen funciones meramente electorales, cuando convocan a elecciones y cuando se hace el cómputo de votos en las generales”.*¹¹⁰

En la doctrina mexicana recientemente se han hecho innumerables clasificaciones de las funciones que desempeña el órgano legislativo. Para efectos del desarrollo de este estudio, nos adherimos al criterio establecido en la Enciclopedia Parlamentaria de México, que señala como primordiales las siguientes funciones que el órgano legislativo desempeña en la actualidad:

3.1.1. Función representativa. *“Es la actividad propia y por antonomasia de quien actúa por cuenta de otro. En materia parlamentaria dicha función se atribuye a los partidos políticos y a los integrantes de las asambleas legislativas”.*¹¹¹ Podemos considerar esta función como parte esencial de los parlamentos modernos, debido a que se vuelve imposible la congregación de todos los ciudadanos para tomar decisiones en los asuntos públicos.

En la actualidad esta función se ejerce por las cámaras legislativas de maneras muy variadas, aunque un ejemplo práctico lo apreciamos en la representación que ejercen nuestros legisladores cuando participan en eventos internacionales.

¹¹⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 11 de septiembre de 1911.*

¹¹¹ *Voz función representativa, op.cip. supra, nota 71, p. 855.*

3.1.2. Función legislativa. *“Es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí”.*¹¹²

En la actualidad esta sigue siendo una de las funciones esenciales del órgano legislativo, aunque complementada con las demás que se enuncian. Esta función es la que le otorga su naturaleza al órgano legislativo, puesto que durante mucho tiempo ha sido la función que se desempeña de manera primordial. Cada vez que un legislador presenta una iniciativa o elabora un dictamen, interviene en el debate y vota, se encuentra ejerciendo esta función.

3.1.3. Función de control. *“El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno”.*¹¹³

Esta función ha comenzado a ser una de las más importantes y centrales en el ejercicio del órgano legislativo para lograr los pesos y contrapesos entre órganos de poder. Actualmente esta función se ejerce cuando las cámaras citan a comparecer a algún servidor público o cuando forman alguna comisión de investigación.

¹¹² Voz función legislativa, op.cit. supra, nota 71, p. 571.

¹¹³ Pedroza de la Llave Susana Talía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación, México, 1997, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 233.*

3.1.4. Función jurisdiccional. *“El Congreso de la Unión, sus Cámaras o la Comisión Permanente pueden realizar actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa mexicana”.*¹¹⁴

Esta función tiene que perfeccionarse a fin de tener los mecanismos adecuados para poderla ejercer, pues en la mayoría de los casos ha sido poco efectiva. En la actualidad los juicios de procedencia contra servidores públicos, han evidenciado la falta de un marco jurídico apropiado para llevar a cabo esta atribución.

3.1.5. Función de gestión. Es una de las principales funciones que ejercen los legisladores, quienes fungen como mandatarios de sus representados. Si en un futuro próximo se aprueba la reelección legislativa esta función se verá fortalecida, pues existirán los incentivos para que el legislador regrese a su distrito a conocer y a resolver muchos de los problemas que enfrenta el electorado.

3.2. Funcionamiento de las cámaras legislativas en México.

Para ejercer sus funciones y de acuerdo a las garantías y opciones que les ofrece nuestra Carta Magna, la normatividad y la práctica parlamentaria, los legisladores celebran sesiones de manera conjunta o separada; conforman coaliciones para aprobar sus

¹¹⁴ Ibid, supra nota 113, p. 241.

pretensiones legislativas o de control sobre el gobierno; se asocian formando grupos parlamentarios que les permite obtener más y mejores incentivos en su trabajo cotidiano; se dividen el trabajo parlamentario a través de las comisiones legislativas y ante la ausencia de reglas internas de gobierno generan los acuerdos parlamentarios.

A continuación trataremos de describir las características principales de cada una de estas actividades.

3.2.1. Concepto de sesiones.

3.2.1.1. Concepto.

En términos legislativos una sesión *“es la reunión formal de los componentes de cada una de las cámaras legislativas o de ambas conjuntamente para tratar, discutir y diligenciar los asuntos de su respectiva competencia”*.¹¹⁵

Sesión legislativa (lato sensu).

Describiendo lo elementos que conforman esta palabra diremos que una sesión es cada una de las reuniones formales y periódicas de los integrantes de nuestros órganos legislativos (con la presencia de un mínimo número de legisladores), que se celebran en un lugar y tiempo específicos con un propósito determinado.

¹¹⁵ Voz sesión parlamentaria, op.cip. supra, nota 71, p. 917.

Desglosando los elementos esenciales de nuestra definición, para llevar a cabo una sesión necesitamos:

- A. La reunión formal de los legisladores. Este elemento esencial nos indica que los legisladores se juntarán para llevar a cabo una sesión cuando por mandato de la Constitución o por medio de una convocatoria previa de los órganos facultados para ellos se les informe de dicha cita.

- B. La existencia de un quórum legal. Que lo podemos definir como el número mínimo imprescindible de legisladores para que una sesión pueda iniciar y desarrollarse siendo válida.

Nuestra Constitución señala que la asistencia mínima exigida para que pueda funcionar válidamente la Cámara de Diputados es del 50% más uno de sus integrantes (251 de 500 diputados) y en el caso del Senado de la República exige la presencia de dos tercios de sus integrantes (86 de 128 senadores). Para el caso de la Comisión Permanente se requiere el 50% más uno de los legisladores que la forman (19 de 37 miembros).¹¹⁶

- C. Reuniones periódicas. Nuestra Constitución señala que las cámaras se reunirán dos veces al año para llevar a cabo sesiones ordinarias del 1º de septiembre al 15 de

¹¹⁶ Cfr. Artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

diciembre prorrogable al 30 de diciembre y del 1º de febrero al 30 de abril.¹¹⁷

D. Sesionarán en un lugar específico. Los legisladores sesionarán en los recintos legislativos que gozan de inviolabilidad parlamentaria (garantía establecida en el artículo 61 de nuestra Carta Magna). Actualmente los lugares donde sesionan válidamente las cámaras son el Palacio Legislativo de San Lázaro y la Casona de Xicoténcatl. La práctica parlamentaria para el caso de la Comisión Permanente, ha hecho costumbre que en uno de los recesos tendrán como sede el recinto del Senado de la República y en el segundo receso el recinto de la Cámara de Diputados.¹¹⁸

E. Tiempo específico. Este elemento se refiere a dos aspectos, el primero se enfoca a la fecha y hora señalada para celebrar la sesión y el segundo que es el tiempo de duración de la misma el que no podrá prolongarse por más de 4 horas, salvo autorización de la asamblea.¹¹⁹

F. Propósito determinado. La convocatoria que puede ser oral o escrita deberá señalar y hacer pública los asuntos a

¹¹⁷ Ibid supra nota 116, artículos 65 y 66.

¹¹⁸ Ibid supra nota 116, artículo 68.

¹¹⁹ Cfr. Art. 27 y ss. del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Así como Art. 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

desahogar en una sesión, pues sin este requisito no se podrán tratar otros asuntos en esa sesión, salvo consentimiento expreso de la asamblea.¹²⁰

3.2.1.2. Tipos de sesiones.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se clasifican las sesiones en ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.

3.2.1.2.1. Sesiones ordinarias. *“Se denomina de esta forma a las sesiones que se celebran durante los periodos constitucionales”.*¹²¹

3.2.1.2.2. Sesiones extraordinarias. *“Son todas las que se celebren fuera de los periodos constitucionales, ocupándose exclusivamente de los asuntos para los que fueron convocadas”.*¹²²

3.2.1.2.3. Sesiones públicas. *“Son aquellas que se pueden presenciar, sin limitante alguna por cualquier persona interesada en ella. El único requisito a cubrir, es el de acatar las reglas de orden y seguridad establecidas en los ordenamientos internos, para la estancia en el recinto, en el cual se destina un área*

¹²⁰ Cfr. Art. 42 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²¹ Ibid supra nota 120, artículo 27.

¹²² Ibidem.

especial para los espectadores, llamado galería y en algunas ocasiones tribunas".¹²³

3.2.1.2.4. Sesiones secretas. *"En estas sesiones se excluye la presencia del público y de los representantes de los medios de comunicación, dada la naturaleza del asunto que deba tratar la asamblea"*.¹²⁴

3.2.1.2.5. Sesiones permanentes. *"Se llama así a las que se celebren con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado"*.¹²⁵

3.3. Coaliciones.

Una coalición "es la acción colectiva decretada por personas de oficio, para obrar de concierto en una ocasión determinada.

...

La coalición difiere de la asociación, pues la primera tiene un carácter temporal, ya que es un agrupamiento circunstancial y momentáneo con determinados fines, pero llamado a desaparecer al lograr el cumplimiento de ellos o al encontrarse frustrada la acción que dio origen a la condición. En cambio en

¹²³ Voz sesión pública, op.cip. supra, nota 71, p. 922.

¹²⁴ Cfr. Art. 31 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁵ Ibid, supra nota 124, artículo 28.

la asociación prevalece el carácter de permanencia que falta a la coalición, de la coalición se crea generalmente la asociación".¹²⁶

Actualmente al interior de las cámaras legislativas se llevan a cabo dos tipos de coaliciones, las legislativas y las de gobierno.

3.3.1. Coalición legislativa.

Podemos definirla como la unión circunstancial de varios grupos parlamentarios, y/o legisladores de diferentes facciones con posturas afines, para aprobar o rechazar algún tipo de legislación.

3.3.2. Coalición de gobierno.

Denominaremos de esta forma a la unión circunstancial de grupos parlamentarios, legisladores de diferentes partidos políticos y/o legisladores independientes, para favorecer u obstruir cualquier acción, acuerdo o decreto dentro de las funciones no legislativas del Congreso.

Generalmente las coaliciones legislativas o de gobierno llevan implícito un acuerdo recíproco e informal, que obliga a los legisladores involucrados a llevar a la práctica los compromisos y la cooperación acordada.

¹²⁶ Voz coalición, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Argentina, Ed. Drisky, 1992, Tomo III.

La creación o mantenimiento de una coalición, requiere en la mayoría de los casos de una coincidencia de intereses, pero en el momento en que se cumple el objetivo la coalición desaparece.

3.4. Grupos parlamentarios.

Para efectos prácticos entenderemos por grupo parlamentario a la forma de organización permanente e institucionalizada de los legisladores pertenecientes a un partido político al interior de cada una de las cámaras legislativas, con miras a la consecución de ciertos fines.

En nuestro Congreso Federal donde internamente existen partidos políticos fuertes y disciplinados, la conformación de un grupo parlamentario ha tenido como objetivo principal el mantener una postura única de sus miembros en asuntos determinados, además de que los grupos parlamentarios han funcionado como órganos de trabajo, estudio y asesoramiento de sus integrantes.

Los grupos parlamentarios no cuentan con personalidad jurídica, pero ejercen los recursos que se les asignen y cuentan con los espacios y las instalaciones necesarias para realizar sus funciones.

Los grupos parlamentarios son una figura jurídica muy nueva dentro de nuestro Derecho Parlamentario, pues aparecen normativamente en ambas cámaras en la nueva Ley Orgánica del Congreso, de agosto de 1999; anteriormente solamente se encontraba previsto a nivel constitucional en el artículo 70, la posibilidad para los diputados de agruparse según su afiliación partidista, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, pero esta disposición era omisa para el caso del Senado.

Actualmente la Ley Orgánica vigente, en su artículo 26, Título Segundo, relativo a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados define al grupo parlamentario como *el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara.*

Asimismo el artículo 71, Título Tercero de dicho ordenamiento, en referencia a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, define a los grupos parlamentarios como *“las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual filiación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”*

3.4.1.Requisitos para constituir un grupo parlamentario.

1. En ambas cámaras se requiere un mínimo de cinco legisladores para conformar un grupo parlamentario.
2. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en cada una de las cámaras legislativas.
3. Presentar al Secretario General (tratándose de la Cámara de Diputados) o al Secretario General de Servicios parlamentarios (en la Cámara de Senadores) los siguientes documentos:
 - Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes.
 - Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas.
 - Para el caso del Senado, también se deberá anexar un ejemplar de los Estatutos o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes y tratándose de la Cámara de Diputados, se incluirán las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno,

según dispongan los Estatutos del partido político en que militen.

3.4.2. El coordinador del grupo parlamentario.

Es el legislador encargado de representar a los miembros de un grupo parlamentario, del cual forma parte. Su aparición es nueva dentro de nuestra normatividad parlamentaria, pero esta figura ha tomado importancia, debido al multipartidismo de las recientes legislaturas, en las que se ha hecho necesario el entendimiento de las diferentes fuerzas parlamentarias para llegar a acuerdos.

En la Cámara de Diputados el “Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.¹²⁷

En el Senado de la República “el Coordinador del grupo parlamentario es el representante de la fracción y en tal carácter, es el encargado de promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y de participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política, además de

¹²⁷ Ver artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

*ejercer las prerrogativas y derechos que la Ley Orgánica del Congreso otorga a los grupos parlamentarios”.*¹²⁸

3.5. Acuerdos parlamentarios.

3.5.1. Concepto.

Ignacio Burgoa define al acuerdo en una primera acepción como el concierto a que llegan dos o más personas respecto a algún punto o tópico. En una segunda acepción lo precisa como el cuerpo de personas que se reúnen para deliberar y tomar decisiones sobre alguna cuestión.¹²⁹

Nosotros entenderemos por acuerdo parlamentario la resolución o convenio resultado de una negociación entre varios grupos parlamentarios o entre dos o más legisladores sobre algún asunto determinado, ya sea dentro de los trabajos de una comisión o del pleno y que ha sido aprobado por mayoría de los presentes.

En la práctica los acuerdos parlamentarios tienen dos momentos que implican circunstancias distintas de validez. En un primer momento se verifica el proceso de negociación de un acuerdo parlamentario, donde los legisladores o los grupos parlamentarios analizan diferentes propuestas u opciones,

¹²⁸ Ibid, supra nota 127, artículo74.

¹²⁹ Voz acuerdo, Burgoa Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, México, Porrúa, quinta edición, 1998.

circunstancia que no lleva consigo ningún acto de autoridad, pues todavía no existe un acto decisorio. En un segundo tiempo se establece el acuerdo parlamentario que en sí mismo constituye un acto de autoridad que puede ser impugnado jurisdiccionalmente. Rara vez se estudian los órganos de autoridad de las cámaras y por lo tanto, muy pocas veces se impugnan los actos que desarrollan los mismos.

Los acuerdos parlamentarios pueden ser legislativos, reglamentarios o de gobierno.

3.5.2. Acuerdos parlamentarios de tipo legislativo.

Llevar consigo un convenio sobre los puntos esenciales de una propuesta de creación, reforma o modificación de una ley. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en el rechazo del Senado, en la sesión del 10 de octubre de 2000, de aceptar como vigentes las "Cartas Paralelas del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá" las cuales no han sido ratificadas por este cuerpo legislativo y tampoco han sido puestas a consideración del mismo.

3.5.3. Acuerdos parlamentarios de tipo reglamentario.

Estos acuerdos vienen a suplir las deficiencias u omisiones de los ordenamientos internos de cada una de las cámaras. Generalmente norman aspectos procedimentales para la

tramitación de los asuntos, y en muchas ocasiones pueden llegar a constituir verdaderos reglamentos para el trabajo interno de las cámaras. En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados proliferaron este tipo de acuerdos, ya que la Ley Orgánica vigente en ese entonces resultaba inoperante dentro de un sistema multipartidista, donde ninguno de los partidos representados tenía mayoría. Al adecuarse las normas parlamentarias se crearon acuerdos parlamentarios como el “Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados” (aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997) o el relativo a la “Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados” (aprobado en la sesión efectuada el 7 de abril de 1998).

3.5.4. Acuerdos parlamentarios de gobierno.

Estos acuerdos se refieren a las decisiones políticas que dentro de las funciones de tipo administrativo, de control, electorales o jurisdiccionales toman los órganos legislativos. Ejemplos de este tipo de acuerdos se presentan cuando una comisión cita a un Secretario de Estado para que comparezca ante la misma o cuando el Congreso de la Unión nombra Presidente interino.

En la nueva Ley Orgánica del Congreso, aprobada en agosto de 1999, se otorgó una mayor importancia a los acuerdos parlamentarios al crearse la figura de la Junta de Coordinación

Política, órgano legislativo encargado de impulsar los entendimientos y convergencias necesarios para alcanzar los acuerdos parlamentarios que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a los órganos legislativos. Actualmente la Junta de Coordinación Política ha concentrado muchas de las funciones decisorias de las cámaras, convirtiéndose en el órgano de mayor relevancia al interior de las mismas.

3.6. Las comisiones.

*Son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*¹³⁰

Existen muchos criterios para clasificar las comisiones, pero la mayor parte de la doctrina las clasifica de acuerdo a su duración, por la materia que conocen y por el número de sus integrantes.¹³¹

¹³⁰ Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³¹ Cfr. Pedroza de la Llave Susana Talía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, p. 173 y ss.

3.6.1. Comisiones que se clasifican por el tiempo de su duración.

Las comisiones por el tiempo de su duración pueden ser ordinarias o transitorias.

3.6.1.1. Comisiones ordinarias o permanentes. *“En el Derecho Parlamentario se nombran así a los órganos regulares y permanentes en que intervienen los legisladores, para participar en la resolución y/o dictamen de los asuntos que se encomiendan a dicho cuerpo colegiado”.*¹³²

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación.¹³³

Para el caso de la Cámara de Diputados se precisa que se constituyen durante el primer semestre de ejercicio de la Legislatura y que se integran hasta por 30 miembros, cuyo encargo en las mismas concluirá hasta el término de la legislatura. Como restricción para los diputados se indica que no podrán pertenecer a más de 2 comisiones ordinarias (no contándose para esos efectos la pertenencia a las comisiones

¹³² Voz comisiones ordinarias, op.cit. supra, nota 71, p.207.

¹³³ Cfr. Art. 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

jurisdiccional y las de investigación) y que los integrantes de la Mesa Directiva no formarán parte de ninguna comisión.¹³⁴

Tratándose del Senado de la República las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, con un máximo de 15 miembros; el encargo de los mismo se otorga hasta por 3 años; aunque en la práctica parlamentaria, debido a que los senadores duran en su encargo 2 legislaturas, generalmente se prorroga la pertenencia a dichas comisiones hasta por 6 años.¹³⁵

3.6.1.2. Comisiones transitorias o temporales. *“Se entiende por comisiones temporales a aquellos órganos del congreso que tienen una duración menor que la que corresponda a un periodo ordinario de sesiones o legislatura”.*¹³⁶

La Ley Orgánica del Congreso en lo relativo a la Cámara de Diputados denomina a estas comisiones como *“especiales, las que podrá constituir el Pleno, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico”.*¹³⁷ En lo tocante al Senado se precisa que se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo

¹³⁴ Ibid, supra nota 133, artículo 43.

¹³⁵ Ibid, supra nota 133, artículos 86, 89 y 104.

¹³⁶ Voz comisiones temporales, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, quinta edición, México, 1998, p. 211.

¹³⁷ Cfr. Art. 42 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

objeto hayan sido designadas, o para desempeñar un encargo específico.¹³⁸

3.6.2. Comisiones por su materia.

Por la materia de que conocen, tendremos en nuestro Congreso tantas comisiones como las que existan. De manera enunciativa, pero no limitativa, los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso señalan el nombre de las comisiones que se deberán formar en cada una de las cámaras legislativas y que generalmente se corresponden con el nombre de cada una de las dependencias del órgano ejecutivo.

3.6.3. Comisiones por el número de sus integrantes.

Por la cantidad de sus miembros las comisiones podrán ser de número determinado o de número indeterminado.

3.6.3.1. Comisiones de número determinado. Nuestra legislación precisa el número con que deberán contar algunas comisiones de manera específica. Ejemplo de lo anterior es el caso de las comisiones ordinarias de las cámaras donde los diputados las conforman con un máximo de 30 integrantes y los senadores con un tope hasta de 15 miembros.

¹³⁸ Ibid, supra nota 137, artículo 87.

3.6.3.2. Comisiones de número indeterminado. En las mismas no se señala el número de miembros con el que deberán contar las comisiones. A este grupo pertenecen generalmente las comisiones especiales o transitorias.

CAPITULO IV

El Proceso Legislativo Federal

4.1. Contexto del proceso legislativo en nuestros días.

En la actualidad el proceso legislativo en México se ha caracterizado por su enorme complejidad y por la falta de mecanismos que contribuyan a la eficaz marcha del mismo. Lo señalado se debe a que no se cuenta con los instrumentos jurídicos internos que permitan destrabar cualquier dificultad que se presente durante la tramitación de algún asunto, ya se trate de un proyecto de ley, tratado o simplemente de algún posicionamiento en alguna de las cámaras legislativas.

Lo anterior se acentúa por la existencia de una pluralidad de partidos al interior de las cámaras, lo que origina un proceso legislativo lento por la falta de consensos que permitan destrabar la tramitación de muchos asuntos.

Iniciativas consideradas esenciales para lograr la buena marcha de la nación son pospuestas o congeladas debido a la falta de acuerdos o porque los costos políticos pudieran impactar negativamente a los partidos representados en el Congreso.

Otra situación que impacta el proceso legislativo es la aparente diferencia jerárquica entre ambas cámaras legislativas, originando

que los trabajos conjuntos entre diputados y senadores fracasen constantemente.

También la falta de mecanismos que contribuyan a resolver las diferencias entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, origina que muchos proyectos de ley se queden estancados en las comisiones dictaminadoras.

Además el hecho de que el Ejecutivo no cuente con mayoría en el Congreso General para la aprobación de sus iniciativas o proyectos, provoca en muchas ocasiones el estancamiento de los mismos.

Para el ciudadano común y corriente lo anterior se traduce en la parálisis del Congreso Mexicano, puesto que la mayor parte de las veces su contacto con los legisladores se centra en el escándalo de alguno de ellos, por la falta de acuerdos y en consecuencia en la inactividad legislativa.

Al interior de las cámaras la negociación se vuelve complicada, debido a las diferencias existentes entre los miembros de los diferentes grupos parlamentarios y entre los integrantes de un mismo grupo parlamentario (puesto que muchas de las veces no es posible comprometer el voto de todos sus miembros).

Otro de los problemas al que nos enfrentamos en el procedimiento legislativo es el de las modificaciones al último momento de un texto, mejor conocidas como “reformas al vapor”, lo que en la

práctica provoca la inaplicación de la ley por la pésima redacción de aquéllas o la solicitud de miles de amparos contra esas disposiciones legales.

Asimismo aunque existe la figura del veto legislativo entre las dos cámaras del Congreso y el veto del Ejecutivo a las decisiones del Congreso, los mismos se han convertido únicamente en prácticas dilatorias para la aprobación de una ley.

El hecho de que en la práctica parlamentaria exista una excesiva cantidad de comisiones legislativas, origina que los asuntos sean turnados a unas cuantas comisiones, dejando sin trabajo a la mayoría de las mismas, deteriorando de esta forma la profesionalización legislativa, puesto solo unos cuantos tienen la oportunidad de especializarse en la práctica parlamentaria.

Actualmente otro factor que influye en el desarrollo del proceso legislativo en México, se deriva de la poca duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, lo que aunado a la pluralidad de partidos no permite en tiempos tan cortos, llegar a un acuerdo sobre las agendas legislativas prioritarias para cada grupo parlamentario, originando lo anterior la realización de sesiones legislativas de relleno, sin ninguna importancia o trascendencia.

4.2. Concepto de procedimiento legislativo.

El procedimiento legislativo se define dentro de la teoría jurídica positivista normativista como *“los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley”*.¹³⁹

En general, las definiciones de cualquier procedimiento normativo coinciden en describirlo como *una ordenación jurídicamente necesaria y preestablecida de una pluralidad de actos sucesivos, realizados por sujetos y órganos diversos, actos que se caracterizan por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada y que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que no es más que un acto jurídico decisivo final”*.¹⁴⁰

4.2.1. Los distintos modelos de procedimiento legislativo.

De manera general podemos señalar que existen tres diferentes tipos de procedimiento legislativo: el de tres lecturas, el de dos lecturas y el de una lectura.

El procedimiento de las tres lecturas consiste en llevar a cabo una primera lectura de un texto ante el pleno de la cámara y su consecuente envío a comisión, una segunda lectura antes del inicio

¹³⁹ Molina Piñero Luis, voz procedimiento legislativo, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 789.

¹⁴⁰ García Martínez Ma. Asunción, *El Procedimiento Legislativo*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 18.

del debate y una tercera lectura del texto final donde se incluyen las modificaciones aprobadas. *“Este modelo tiene su origen, como tantas instituciones parlamentarias en el Parlamento Inglés, donde todavía se mantiene, así como en los sistemas que siguen su modelo parlamentario”*.¹⁴¹

El procedimiento de las dos lecturas se caracteriza por llevar a cabo una primera lectura al momento de la presentación de un texto ante el pleno de la cámara y una segunda lectura previa a la discusión del texto. *“El origen de este modelo se encuentra en Francia y Estados Unidos”*.¹⁴²

El procedimiento de una lectura consiste en realizar una sola lectura de un texto, previo a su discusión ante el pleno de la cámara legislativa que conoce de él. Este modelo intenta adaptarse a las necesidades funcionales de los parlamentos del Siglo XXI, puesto que *“es una característica del Estado actual la creciente actividad legislativa impulsada por los gobiernos que supone una acumulación de trabajo en los parlamentos, que llegan a verse desbordados con el consiguiente retraso de la legislación; a ello se añade el hecho de ser el trabajo parlamentario un trabajo lento por definición y con no demasiadas posibilidades de ser acelerado”*.¹⁴³

En México por disposición del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos hemos

¹⁴¹ Ibid, supra nota 140, p. 60.

¹⁴² Ibid, supra nota 140, p.62.

¹⁴³ Ibid, supra nota 140, p. 64.

adoptado el sistema de dos lecturas, aunque en la práctica la tendencia se inclina por el desarrollo del procedimiento de una lectura, ya que en la mayoría de las veces se realiza una primera lectura al momento de la presentación de un texto legislativo y se dispensa la segunda lectura previo al inicio del debate.

4.3. Etapas del procedimiento legislativo en México.

4.3.1. La iniciativa legislativa.

Esta etapa inicial del procedimiento consiste en la recepción de una propuesta legislativa, la cual será enviada a la comisión o comisiones designadas, para su análisis correspondiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la posibilidad de iniciar leyes a los siguientes sujetos:

- A) Al titular del Ejecutivo Federal.
- B) A los senadores y diputados.
- C) A los Congresos Locales.
- D) Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- E) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sobre este derecho de iniciativa se ha debatido mucho la posibilidad de otorgar esta facultad al Poder Judicial, aunque no existe un consenso al respecto. También se ha intentado establecer la figura

de la iniciativa popular, con la finalidad de que un cierto número de ciudadanos tengan la oportunidad de echar andar la maquinaria legislativa.

4.3.2. Estudio de la iniciativa a cargo de las comisiones dictaminadoras.

Una vez que se ha dado entrada a una iniciativa ante el pleno de la cámara, es turnada a las comisiones que se consideran competentes para conocer de la misma. Esta competencia en muchas ocasiones se otorga por el tema que involucra dicha iniciativa o por conveniencia partidista, ya que se envía a la comisión que apresurará o congelará la elaboración del dictamen correspondiente.

4.3.3. Dictamen de las comisiones respectivas.

4.3.3.1. Modificación, aceptación o rechazo de la iniciativa.

Durante esta fase se considera la viabilidad de la iniciativa, se convoca a los legisladores integrantes de la comisión designada para el estudio de la misma y se concluye con un pronunciamiento sobre dicha iniciativa. En muchas ocasiones, al existir distintas posiciones o varias iniciativas sobre el mismo tema, se dificulta la elaboración del dictamen correspondiente, lo que puede propiciar la falta de interés en sacar esa iniciativa y el consecuente

congelamiento de la misma ante la falta de un dictamen correspondiente.

En esta etapa los legisladores integrantes de la comisión conocen a profundidad del texto de la iniciativa, teniendo la oportunidad de proponer modificaciones al texto original o de aprobarla tal y como les fue enviada.

Al momento de la votación del dictamen en comisión, los legisladores que participan en esta tarea, tienen la oportunidad de reservar algunas partes de la iniciativa a través de un voto particular. Lo anterior permite destrabar la aprobación de muchos dictámenes, que sin esta opción no llegarían al pleno para su discusión correspondiente.

4.3.4. Discusión ante el Pleno.

4.3.4.1. La publicidad del dictamen.

Previo a su discusión ante el pleno de la cámara de origen, el dictamen elaborado por la comisión o comisiones designadas, es publicado en la Gaceta Parlamentaria, con lo que se garantiza la publicidad del mismo.

Asimismo, este es el momento procesal en el que se fija la discusión de dicho dictamen en el orden del día de alguna sesión plenaria.

4.3.4.2. Discusión del dictamen y el debate parlamentario.

Una vez inserto el dictamen en el orden del día de alguna sesión, los legisladores proceden a la discusión del mismo, con la intención de culminar con la votación del mismo y de lograr su aprobación o rechazo.

4.3.5. Los mecanismos de votación.

La votación de un dictamen se inicia con la votación en lo general, es decir con la totalidad del texto propuesto y se reservan para una votación en lo particular, aquellas partes que pueden ser artículos, frases o palabras que causen controversia.

4.3.5.1. Las mayorías absolutas o calificadas.

Dependiendo del tipo de iniciativa la Constitución exige una votación con mayoría relativa o calificada.

4.3.6. Turno de la minuta a la cámara revisora.

El inciso “a” del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que *aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra*. Lo anterior nos indica que se continúa el proceso de aprobación de una ley, ahora de manera sucesiva en la segunda cámara legislativa, también conocida como cámara revisora.

El procedimiento ante esta cámara revisora se verifica siguiendo las etapas procedimentales detalladas anteriormente, aunque añadiendo la reflexión y opiniones de esta segunda cámara legislativa. Es decir, se pone a consideración de un segundo grupo de legisladores un proyecto de ley, con la intención de que el mismo sea discutido y en su caso aprobado por segunda vez.

El proyecto de ley aprobado por la cámara de origen y enviado a la legisladora dentro de la práctica parlamentaria se denomina *minuta*.

4.3.6.1. Escenarios a los que se puede enfrentar una minuta durante el proceso de su análisis ante la cámara revisora.

El artículo 72 constitucional plantea tres posibilidades a las que se puede enfrentar una minuta con proyecto de ley en la cámara revisora:

1. Puede ser aprobada en su totalidad. Si se actualiza esta hipótesis el proyecto de ley se remitirá al Ejecutivo para la sanción correspondiente.

2. Puede ser desechada en su totalidad. En este caso el inciso “d” del artículo en comento establece que *“si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.”*

3. Puede ser desechada en parte, modificada o adicionada. En tal circunstancia se aplica la fracción “e” del artículo 72 que señala *“si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen,*

volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.”

4.3.7. La resolución de discrepancias entre las dos cámaras. El veto de la cámara revisora.

Si se actualizan las hipótesis de desechamiento total o parcial de una iniciativa en la cámara revisora estaremos en presencia de lo que comúnmente se conoce como veto dentro de la práctica parlamentaria. Aunque ya señalamos que el artículo 72 constitucional indica lo que acontece en caso de diferencia entre las dos cámaras legislativas, en la práctica se torna muy complicada la resolución de discrepancias entre las mismas, puesto que no existen los mecanismos que permitan destrabar cualquier desencuentro. Aunado a lo anterior en la actualidad se empieza a dar un fenómeno en que cualquiera de las cámaras confronta abiertamente el trabajo de la colegisladora, con lo que comienza a

vivirse un enconado bicameralismo. Asimismo este cúmulo de diferencias ha permitido que el Ejecutivo remita sus iniciativas a aquella cámara donde su propuesta tenga más simpatías, tratando de asegurar en la mitad del camino la aprobación de su iniciativa y evitar que de inmediato se vaya a la congeladora.

4.3.8. La sanción y el veto del ejecutivo.

Es la etapa del procedimiento en la que el órgano ejecutivo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar un proyecto que ya fue aprobado por ambas cámaras. Nuestra Constitución establece esta facultad del ejecutivo federal en el artículo 72 al señalar que el mismo podrá hacer observaciones en todo o en parte a un proyecto de ley o decreto Dentro del derecho parlamentario a esta facultad de hacer observaciones se le conoce comúnmente como veto.

4.3.9. La promulgación y la publicación del proyecto de decreto.

“En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, promulgar es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que le ha sido remitida por el Poder Legislativo, el cual aprobó con anterioridad. Se considera en términos generales, o sea, cuando no se ejercita el derecho de veto, que promulgar es equivalente a publicar”.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Voz promulgación de leyes y decretos, ob.cit. supra nota 71, p. 792.

En nuestro país se ha dado un debate académico para definir la diferencia entre promulgación y publicación; nosotros acogemos el criterio del Dr. Eduardo García Maynez, quien indica que la promulgación se da en el momento en que el ejecutivo reconoce formalmente que una ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; y que la publicación es el acto de hacer posible el conocimiento de la ley a través de los medios establecidos para el efecto.¹⁴⁵

4.3.10. Seguimiento de la aplicación de la ley.

En México no se encuentra establecida esta etapa dentro del procedimiento legislativo, pero debido a los constantes problemas que se presentan en el momento de la aplicación de una ley, ya sea por falta de claridad, concordancia o derogación de esa y de otras normas, sería conveniente el comenzar a apreciar las bondades que traería a nuestro sistema jurídico la posibilidad de revisar el funcionamiento de dichas normas dentro del derecho positivo.

¹⁴⁵ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, Trigésimo quinta Edición, 1984.

Capítulo V

Reforzamiento de las instituciones legislativas.

5.1 Ampliación de la facultad del Poder Legislativo en el nombramiento, ratificación y control de diversas autoridades de la Federación.

Nuestra Constitución poco a poco ha comenzado a otorgar facultades al Senado de la República para ratificar el nombramiento de algunos servidores públicos de alto nivel, tanto del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de los órganos públicos autónomos.

Así tenemos el caso de la ratificación que hace la Cámara de Senadores de algunos servidores públicos integrantes del Poder Ejecutivo como son el Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.¹⁴⁶

Asimismo al Senado de la República se le otorgaron facultades para designar y recibir la protesta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de designar a dos consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, a los magistrados de los tribunales agrarios y para elegir a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Artículos 28 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁷ *Ibid*, supra nota 146, artículos 27, 76, 97, 99 y 100.

También el Senado tiene facultades para nombrar al sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuando este haya sido removido de su cargo y para nombrar gobernador provisional en el caso de la desaparición de poderes de un estado.¹⁴⁸

En el caso de los órganos autónomos el Senado elige al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como a los integrantes del Consejo Consultivo de dicho organismo.¹⁴⁹

Como Congreso de la Unión las cámaras tienen facultades para nombrar presidente interino o sustituto; o presidente provisional de la República.¹⁵⁰

El constitucionalista Miguel Carbonell considera que el Poder Legislativo debería intervenir no solamente en el nombramiento, ratificación o designación de estos servidores públicos, sino también dotar al Congreso de la Unión de facultades para la remoción de los mismos. Señala como ejemplo que para desempeñar objetivamente la función de Procurador General de la República se requiere de un mínimo de garantías que lo sitúen si no por encima al menos sí al margen de los designios e intereses presidenciales.¹⁵¹

¹⁴⁸ Ibid, supra nota 146, artículo 76.

¹⁴⁹ Ibid supra nota 146, artículo 102, inciso B.

¹⁵⁰ Ibid supra nota 146, artículos 74, 84 y 85.

¹⁵¹ Carbonell Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, Instituto de investigaciones Jurídica, UNAM, segunda versión, mayo de 2000, p.11.

5.2 Procedimientos diferenciados para ejercer las diversas funciones del Congreso de la Unión.

En nuestra legislación contamos únicamente con un procedimiento legislativo con reglas generales para que el Congreso de la Unión o las cámaras legislativas desarrollen sus funciones.

Debido a que este procedimiento resulta en la actualidad insuficiente u obsoleto para desempeñar las atribuciones del órgano legislativo, consideramos importante el contar con procedimientos específicos para evitar el retraso o entorpecimientos de muchas facultades o atribuciones. Lo anterior contribuiría a dar certeza jurídica, eficacia y transparencia a las actividades legislativas.

En un primer momento de manera enunciativa y no limitativa proponemos, en razón de la materia de los asuntos que le han sido encomendados al órgano legislativo, los siguientes procedimientos específicos:

1. Procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Procedimiento para la aprobación, modificación o derogación de leyes.
3. Procedimiento para el nombramiento, designación o ratificación de servidores públicos.
4. Procedimiento para el juicio político.

5. Procedimiento para la declaración de procedencia.
6. Procedimiento para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
7. Procedimiento para la aprobación de tratados internacionales.
8. Procedimiento para otorgar amnistía.
9. Procedimiento para otorgar permisos para usar condecoraciones o prestar servicios a un gobierno extranjero.
10. Procedimiento para otorgar permiso al Presidente de la República para ausentarse del país.
11. Procedimiento para la aprobación de un punto de acuerdo.

5.3 Reelección legislativa.

Recientemente se ha incrementado el debate sobre la necesidad de permitir la reelección inmediata de nuestros legisladores, pues con ello se obtendría la profesionalización y se contribuiría a fortalecer la responsabilidad de los mismos ante el electorado.

Cabe recordar que el artículo 59 de nuestra Constitución Política establece que *“los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”*.

En un estudio que realiza sobre la Cámara de Diputados, Alonso Lujambio afirma que a partir del año de 1933, fecha en que se impidió la reelección legislativa, dicha disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los

legisladores, lo cual a su vez ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso.¹⁵²

Aunado a lo anterior la pluralidad en la composición de las cámaras legislativas -en las que ningún partido político cuenta con la mayoría absoluta- está originando una serie de conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, situación que sería menos ríspida si se contara con legisladores de carrera que defendieran sus posturas frente al avasallante poder ejecutivo.

Para el jurista Miguel Carbonell la reelección legislativa incidiría en 3 aspectos:

1. Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.
2. Fortalecería la responsabilidad de los legisladores y,
3. Profesionalizaría a los legisladores.¹⁵³

El 10 de abril de 2003 en el Senado de la República se presentó una iniciativa para permitir la reelección legislativa, la cual fue avalada por 26 senadores de todos los partidos representados en esa cámara. En la exposición de motivos se precisa que *“nuestro Congreso transita por una situación inédita y no cuenta con las herramientas que le permitan llevar a cabo apropiadamente sus tareas legislativas y de control del poder; a diferencia de los que*

¹⁵² *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p.174.

¹⁵³ *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda versión, mayo de 2000, p.4.

sucede con la mayoría de los Congresos y Parlamentos de países democráticos modernos, donde estas instituciones son el eje de la gobernabilidad y la estabilidad.

Concientes (sic) de esta situación, la presente iniciativa pretende fortalecer el equilibrio y la comunicación entre poderes, y por ende al Poder Legislativo, como la instancia ideal para la búsqueda de acuerdos y consensos”.¹⁵⁴

Refiriéndose a esta iniciativa el Sen. Demetrio Sodi de la Tijera subió a tribuna y señaló que “la reelección legislativa es una condición indispensable para poder lograr un verdadero equilibrio de poderes, sobre todo en un país presidencialista como el nuestro. La no reelección ha sido en nuestro país una de las causas fundamentales de la debilidad del poder legislativo y de la subordinación de la mayoría de los legisladores al Presidente de la República. Es imposible que los diputados y senadores constituyan un verdadero poder si cada tres o seis años tienen que alejarse del trabajo legislativo; es imposible tener un legislativo experimentado y profesional si nuestra Constitución limita la carrera legislativa al impedir la reelección.”¹⁵⁵

Asimismo el 29 de abril de 2004 el Sen. Jeffrey Max Jones Jones presentó otra iniciativa referente a la reelección de los legisladores en la que limita esta posibilidad a un máximo de 5 periodos en la

¹⁵⁴ *Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reección Legislativa, dado en el Salón de Sesiones del H. Senado de la República el día 10 de abril de 2003.*

¹⁵⁵ *Diario de los Debates del Senado de la República, 10 de abril de 2003.*

Cámara de diputados y a 2 periodos en la Cámara de Senadores, asimismo promueve la desaparición de la figura de los legisladores de representación proporcional de ambas cámaras, para evitar distorsiones al momento de la reelección.¹⁵⁶

El pasado 10 de febrero de 2005 se puso a discusión del Pleno del Senado de la República un dictamen referente a la reelección inmediata del legislador. A pesar de las bondades de la propuesta presentada, en la cual se establecía la reelección legislativa de manera acotada, el debate parlamentario se centró en resaltar los defectos del dictamen, señalando que la reelección legislativa privilegiaría intereses económicos de grandes empresas, quienes en todo momento tendrán el poder económico de incidir en el voto del legislador. La votación del dictamen fue de 50 votos en pro, 51 votos en contra y una abstención, por lo que el proyecto fue devuelto a comisiones para un nuevo análisis.¹⁵⁷

5.4 Ética y disciplina del legislador.

Los video-escándalos de 2004 en los que se verificó la participación de un legislador en actos de corrupción, evidenciaron la necesidad de establecer controles dentro del órgano legislativo que permitan garantizar la responsable actuación de diputados y senadores.

¹⁵⁶ *Diario de los Debates del Senado de la República del 29 de abril de 2004.*

¹⁵⁷ Versión estenográfica de la Sesión Pública Ordinaria de la H. Cámara de Senadores del 10 de febrero de 2005.

Gianfranco Pasquino define a la corrupción política como el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.¹⁵⁸

Haciendo un análisis de los controles a los que se encuentra sometido el legislador encontramos que la mayoría de los mismos son de carácter informal, pues no existe una sanción en el caso de que se traspasen ciertos límites. El único medio de control formal que identificamos es el de la presentación anual de la declaración patrimonial, que en sí mismo no constituye un control pleno ni del todo eficaz.

Lo anterior evidencia la necesidad y la urgencia de crear controles mucho más eficaces para evitar el indebido uso de atribuciones o la omisión del cumplimiento de la ley, a favor del legislador, de un partido político o de ciertos grupos de presión.

Todo esto ha venido a debilitar más al poder legislativo por lo que hacemos evidente la necesidad de regular y controlar la actividad del Congreso de la Unión a través de los siguientes mecanismos:

1. Aprobación del estatuto personal del legislador. En este documento se establecerán las reglas a las que deberá estar

¹⁵⁸ Bobbio Norberto et.al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores S.A. de C.V., séptima edición en español corregida y aumentada, 1991, p.337.

sometido el legislador en cuanto a la actividad propia que realiza. Aquí se podrán identificar de manera clara las obligaciones, derechos y sanciones a las que estarán sujetos los diputados y senadores. Como ejemplo se podrían señalar las sanciones por inasistencia a las sesiones, reuniones de las diversas comisiones y eventos parlamentarios a los que fuese convocado sin falta justificada, el derecho de participar en los debates de un punto de acuerdo y la obligación de dictaminar las iniciativas en tiempo y forma, solo por mencionar algunas.

2. Ampliar las facultades del Órgano de Fiscalización Superior para que se convierta en ente autónomo capaz de fiscalizar a los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial; a órganos descentralizados o desconcentrados, así como a órganos autónomos.
3. Aprobación de reglas claras y precisas para el ejercicio del juicio político y la declaración de procedencia, que hagan de dichos procedimientos medios eficaces para combatir cualquier caso de corrupción.
4. Fortalecimiento de las contralorías internas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República para llevar a cabo de manera plena el ejercicio de sus funciones.
5. Reglamentar la figura del fuero constitucional para hacerlo una prerrogativa clara y precisa.

5.5. Creación de un cuerpo permanente de asesores.

En una reunión de trabajo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República a finales de 2004, su presidente el Sen. Oscar Cantón Zetina destacó que para el desarrollo de sus funciones el Congreso cuenta con la información, pero lo que le hace falta es el análisis de la misma. Lo anterior nos conduce a proponer para cada una de las cámaras legislativas un grupo permanente de asesores para apoyar las actividades de los diferentes órganos que las componen como pudiera ser la Mesa Directiva, así como para orientar el trabajo de cada uno de los legisladores.

Lo anterior será posible si se dota a este cuerpo de asesores de carrera de cierta independencia que les permita emitir opiniones objetivas y concretas sobre algún tema que se ponga a su estudio y consideración.

Durante la LVII Legislatura la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Estatuto de Servicio Civil de Carrera para aquellos asesores que quisieran continuar especializándose en temas de interés legislativo. Desafortunadamente comenzado la LVIII Legislatura los diputados que llegaban dejaron sin efecto la permanencia de este cuerpo, porque la existencia del mismo impedía la contratación de asesores de su confianza.

En el Senado de la República el pasado 7 de noviembre de 2002, el pleno aprobó el Estatuto del Servicio Civil de Carrera, el cual tiene como principal objetivo el otorgar permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros, los cuales deberán actuar bajo los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo en el desempeño de las funciones que se les encomienden.¹⁵⁹

No obstante lo restringido de este estatuto, constituye un primer esfuerzo para crear un órgano independiente y permanente de asesoría.

Referente al fortalecimiento de los recursos humanos de las comisiones estamos de acuerdo con Alonso Lujambio en que *“el personal de planta empleado en comisiones ha sido esencialmente administrativo, no exactamente un staff profesional especializado en el ámbito de las responsabilidades de las comisiones”*.¹⁶⁰

Para Amador Rodríguez Lozano *“lo que se necesita es un cuerpo de asesores, no tanto de la Mesa Directiva, sino de las Cámaras en general, que generen información propia que las Cámaras puedan utilizar para producir sus opiniones, así como para adoptar posiciones políticas en relación con las perspectivas provenientes del Poder Ejecutivo. No se trata de duplicar la estructura de expertos existente en el Poder Ejecutivo, pero ahora dentro del*

¹⁵⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 7 de noviembre de 2002.*

¹⁶⁰ *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 206.

Poder Legislativo, sino de que este último tenga una instancia independiente del Poder Ejecutivo, profesional, imparcial y objetiva, a la que pueda recurrir para obtener información técnica adecuada, relativa a las distintas áreas de políticas gubernamentales.

Cabe aclarar que este tipo de cuerpo de asesores no es extraño en el derecho parlamentario comparado. Vale la pena mencionar, por ejemplo a los “Letrados” de las Cortes Españolas, mismos que cumplen, precisamente, las funciones que hemos descrito.

Por otra parte, también es preciso reconocer que los diputados y senadores en lo particular, requieren de personal de apoyo y asesores que los auxilien en el desempeño de sus actividades. Sin ellos, los legisladores quedan completamente inermes ante la gran complejidad no dada más de las tareas estrictamente legislativas, sino de otras muchas más que el electorado mexicano exige de ellos.

La creación de un sistema integral de apoyo al trabajo legislativo, que organice un cuerpo de asesoría general para las Cámaras y uno particular para los diputados y senadores, es condición necesaria para el fortalecimiento del Congreso”.¹⁶¹

¹⁶¹ Rodríguez Lozano, Amador, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión, segunda edición 2003, pp. 53 y 54.

5.6. Fortalecimiento de la estructura orgánica del Congreso.

Derivado de su pluralidad y de la ausencia o inoperancia de las normas que regulan al Congreso de la Unión, se hace inminente la revisión integral del marco jurídico que actualmente reglamenta al órgano legislativo.

No obstante el esfuerzo que representa la Ley Orgánica del Congreso de 1999, que vino a adecuar y reforzar muchos de los órganos que llevan a cabo las actividades de las cámaras legislativas, en la actualidad se requiere incorporar otras estructuras que hagan más eficaz el trabajo de las mismas.

Este estudio deberá incluir el examen exhaustivo de la Constitución en lo tocante a las atribuciones del poder legislativo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del obsoleto Reglamento para el Interior Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de los acuerdos parlamentarios y de las prácticas parlamentarias.

Si revisamos el Capítulo II del Título III de nuestra Constitución, encontramos una serie de lagunas, imprecisiones y hasta contradicciones que bien valdrían una profunda revisión.

Asimismo en el quehacer cotidiano de las cámaras legislativas apreciamos una serie de actividades relativamente nuevas que poco a poco se van haciendo costumbre entre sus miembros; como el

hecho de opinar de la política nacional e internacional a través de algún punto de acuerdo o el hecho de establecer un procedimiento para la comparecencia de algunos servidores públicos. Lo anterior nos exige adecuar y dotar al poder legislativo de nuevas armas que le permitan desarrollar sus funciones a plena cabalidad.

Necesitamos que los legisladores de ambas cámaras comiencen el debate serio de las diferentes propuestas que ya existen y que en el pleno ejercicio de su autonomía, elijan los procedimientos que mejor convengan para el desarrollo de sus funciones, ya se trate de actividades que se ejercen como cuerpo bicameral o dentro de las facultades exclusivas que a cada cámara le han sido asignadas.

Conclusiones.

Primera. Quedó demostrado que el Poder Legislativo en México se encuentra en desequilibrio en su interacción con los otros dos poderes clásicos –Ejecutivo y Judicial-, así como en su relación con los nuevos órganos públicos autónomos.

Segunda. El fortalecimiento del órgano legislativo depende del reforzamiento de su estructura interna para hacerla operante; del establecimiento de procedimientos diferenciados para el ejercicio de las funciones parlamentarias; de la profesionalización y permanencia de los legisladores; de la responsabilidad y disciplina del legislador; de la creación, profesionalización y permanencia de un cuerpo de asesores parlamentarios; así como de la revisión de la normatividad del Congreso de la Unión.

Tercera. La redefinición del Poder Legislativo requiere de una reforma sistemática e integral, puesto que las modificaciones hechas hasta el momento para lograr equipararlo con los demás órganos detentadores del poder, han sido insuficientes, creándose vacíos, inconsistencias y distorsiones debido a la permanencia de normas que se contraponen y coexisten con las actuales.

Cuarta. El mejor desempeño del Poder Legislativo redundará en una mayor certeza jurídica para los gobernados, puesto que se definirían con claridad los alcances de las atribuciones del

Congreso de la Unión, limitando de esta forma los excesos en que se pudieran incurrir.

Quinta. La instauración de procedimientos específicos para el ejercicio de las atribuciones de las cámaras legislativas, permitirán conocer con claridad las facultades que éstas ejercen, evitando de esta forma la interferencia de otros órganos en el ejercicio de sus funciones.

Sexta. La independencia del órgano legislativo se beneficiará al encontrarse en una igualdad de circunstancias frente a los otros órganos que ejercen el poder público, funcionando como un verdadero contrapeso político dentro de la división de poderes.

Séptima. Los cambios que se realicen a favor del Poder Legislativo pueden contribuir a la obtención de una mejor estabilidad jurídica, política y económica de nuestro país, además de consolidar el desarrollo interno y externo de México.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

- AGAPITO Serrano, Rafael de, *Libertad y División de Poderes*, Tecnos, Madrid, España, 1989.
- ANDRADE Sánchez, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BERRY, Charles R., *Elecciones para Diputados Mexicanos a las Cortes Españolas, 1810-1822*, trad. José Esteban Calderón en México y las Cortes Españolas, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1985.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1994.
- CARBONELL, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, Instituto de investigaciones Jurídica, UNAM, segunda versión, mayo de 2000.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, novena edición, 1989*.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

- GARCÍA Martínez Ma. Asunción, *El Procedimiento Legislativo*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- GARCÍA Máñez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, Trigésimoquinta Edición, 1984.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, Serie Popular Era/4, 16ª edición, 1985.
- HUERTA Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- LOCKE, John *Ensayo sobre el Gobierno Civil*.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, España, Ed. Ariel, 1964.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*.
- PEDROZA de la Llave Susana Talía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.
- PONCE, De León Armenta Luis, *Metodología del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1997.
- RODRÍGUEZ Lozano, Amador, *La Reforma al Poder Legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, segunda edición, 2003.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo *El Contrato Social*.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, España, Alianza Editorial, 1982.

TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975.

----*Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 16ª ed., 1992.

B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BOBBIO, Norberto et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1992.

BURGOA Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, quinta edición, México, 1998.

Diccionario Enciclopédico Grijalbo, Colombia, Ed. Carvajal, 1995.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Miguel Angel Porrúa, 1997.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Ed. Drisky, 1992.

C) DOCUMENTOS OFICIALES

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del 22 de septiembre de 1911, septiembre de 1994, 7 de noviembre de 2002, 10 de abril de 2003 y 29 de abril de 2004.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente del 1º de febrero de 1995, 21 de febrero de 1996 y 6 de marzo de 1996.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reección Legislativa, dado en el Salón de Sesiones del H. Senado de la República el día 10 de abril de 2003.

Versión estenográfica de la Sesión Pública Ordinaria de la Cámara de Senadores del 10 de febrero de 2005.

D) LEGISLACIÓN

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Constitución de 1824.

Constitución de 1857 vigente hasta octubre de 1874.

Constitución de Apatzingán de 1814.

Constitución de Cádiz.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Leyes Constitucionales de 1836.

Reforma a la Constitución de 1857 de 13 de noviembre de 1874.

Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los
Estado Unidos Mexicanos.

*Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos de 1917.*