

20762



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

LA CARRERA PARLAMENTARIA EN  
EL CONTEXTO JURÍDICO  
MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO  
PRESENTA EL  
LIC. CARLOS SALVADOR ÁVILA MARISCAL

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO

MAYO DEL 2005

m 344654



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.

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

NOMBRE: Carlos Salvador  
Aula Maximal

FECHA: 21 / Mayo / 2005

FIRMA: 

# LA CARRERA PARLAMENTARIA EN EL CONTEXTO JURÍDICO MEXICANO



*“debemos ser miembros del parlamento antes que nada, cualesquier otros intereses que podamos tener deben pasar a segundo término. Solamente adoptando esta actitud con respecto al cargo podemos servir con eficacia a nuestros electores y a la cámara”.*

*DAVID STEEL*

## ÍNDICE

Introducción .....	IV
I.- Marco Teórico Conceptual .....	1
1.1. Concepto de Estado .....	1
1.2. Poder Público .....	4
1.3. Cometidos del Poder Público .....	6
1.4. Funciones del Poder Público .....	9
1.4.1. Función Legislativa .....	12
1.4.2. Función Ejecutiva .....	14
1.4.3. Función Judicial .....	15
II.- Funciones del Poder Legislativo .....	18
2.1. Función Legislativa .....	18
2.2. Función de Representación .....	25
2.3.- Función de Quehacer Político .....	31
2.4. Función de Control .....	35
2.5. Función Jurisdiccional .....	45
III. Funcionamiento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos .....	49
3.1. Congreso General .....	49
3.1.1. Comisión Permanente .....	50
3.2. Cámara de Diputados .....	52
3.2.1. Atribuciones Exclusivas .....	57
3.3. Cámara de Senadores .....	60
3.3.1. Atribuciones Exclusivas .....	62
3.4. Comisiones Legislativas .....	64

## Índice

IV. La Carrera Parlamentaria .....	71
4.1. Concepto.....	71
4.2. Integración a la Función Legislativa .....	73
4.3. Intervención de los Partidos Políticos .....	80
4.4. Ventajas y Desventajas.....	88
4.4.1. Las Leyes.....	88
4.4.2. La Relación con los otros dos Poderes de la Unión.....	89
4.4.3. Reelección Legislativa .....	90
4.4.4. Firme Consolidación del Sistema Político Mexicano.....	94
4.4.5. Asignación a Comisiones Legislativas .....	95
Conclusiones .....	100
Bibliografía .....	102

## Introducción

Como elemento fundamental para el funcionamiento y buen desempeño del Estado, tal y como lo conocemos hoy en la actualidad, éste debe estar regido por una serie de principios y procedimientos que son marcados por el cuerpo que integra la legislación mexicana, comenzando la lista de este ente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y seguida de manera subordinada por tratados internacionales, leyes reglamentarias de la constitución y leyes federales. En este aspecto cabe destacar que el propio Estado cuenta con un ente denominado Poder Legislativo, el cual es el encargado por la propia constitución, de la elaboración de este conjunto de normas legales.

En este Trabajo, realizaré muy someramente el estudio y análisis en lo referente a la ingerencia de la carrera parlamentaria y la consecuente profesionalización de los integrantes del poder legislativo y específicamente, refiriéndome a los Diputados Federales y Senadores.

Este análisis lo hago con la intención de determinar, si el poder legislativo, debe seguir la misma pauta que han adoptado el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, en el sentido de formar profesionales en el servicio público, guiados por la carrera judicial y el servicio profesional de carrera; es decir, estudiar si nuestros legisladores ejercerán mejor su función con la preparación que tengan de origen, es decir, antes de ser elegidos; o bien, si funcionarán mejor como legisladores con la capacitación apropiada y cursos apropiados que se les impartan, como candidatos y ya como integrantes del poder legislativo. Todo esto dentro del contexto de una "carrera parlamentaria".

En el mismo orden de ideas, realizaré en el primer capítulo, una compilación de información acerca del marco jurídico aplicable en lo general a la teoría del Estado, específicamente en relación a sus funciones, atribuciones y cometidos, a efecto de tener en este primer

capítulo una base teórico legal acerca de la actividad del Estado, y en específico del Poder Legislativo. En el capítulo dos haré una breve síntesis acerca de las funciones que realiza el Poder Legislativo, (a nivel federal), a efecto de obtener una visión más completa sobre la importancia de la actividad parlamentaria y de la necesidad de su consecuente profesionalización mediante la instauración de una carrera parlamentaria.

Posteriormente me referiré a lo que la doctrina ha estudiado acerca del funcionamiento específico de cada uno de los órganos que integran el Poder Legislativo a nivel federal, en primer lugar por ser nuestro objeto de estudio, además de desmembrar la importancia específica de la actividad en cada uno de los cuerpos colegiados que en dicho capítulo se estudiarán.

En el último pero no menos importante de los capítulos, se analiza ya la posibilidad de instaurar una carrera parlamentaria al contexto mexicano, con las necesarias consecuencias de su aplicación, tal y como la importantísima función que tienen los Partidos Políticos en la vida política y en la presentación de candidatos capaces de ejercer eficazmente el puesto o cargo que se les asigne; un estudio muy somero acerca de la técnica legislativa y un análisis referente a las ventajas y desventajas probables del empleo de la carrera parlamentaria en México, realizando una evaluación teórica de los beneficios que traería dicha preparación al poder legislativo; pero sobre todo al pueblo mexicano, quien disfrutaría de mejores leyes, por la eficaz preparación de sus integrantes.

El presente trabajo se delimitará a la mención y estudio del Poder Legislativo a nivel Federal, pues aunque la idea bien puede incrustarse en el nivel local o de entidad federativa, creo que es suficiente hacer el estudio con uno solo de los niveles de organización del poder legislativo, toda vez que, resultaría excesivo hacer el estudio respectivo de los congresos locales de las 31 entidades y del Distrito Federal con su Asamblea Legislativa.

## Introducción

Asimismo, trato de aportar una idea que, aplicándose prudentemente, beneficie en la medida de lo posible a todos y cada uno de los mexicanos, con un poder legislativo del que por su desempeño, México esté orgulloso.

## I.- Marco teórico conceptual

El presente trabajo intenta proporcionar una serie de ideas, argumentos y posibilidades, cuyo objetivo es el profesionalizar el Poder Legislativo,<sup>1</sup> mediante la aplicación práctica de la carrera parlamentaria; forjando un parlamento ético y capaz de mejorar su funcionamiento y consecuentemente, el producto de su quehacer principal: la reforma constitucional y las leyes.

En tal virtud, y por un principio de orden, es necesario hacer un pequeño análisis acerca de qué es el Estado y cuales son las principales características de funcionamiento, para así conocer en donde está ubicado el poder legislativo dentro de la estructura de aquel y de alguna manera, entender cuáles son las diferencias de dicho ente público, respecto a los demás órganos constitutivos del Estado.

En este sentido, a continuación se realizará una pequeña síntesis de los conceptos que abarcan dicho estudio, entre ellos: Estado; Poder Público; cometidos del poder público y función pública, con la subclasificación de funciones públicas (legislativa, ejecutiva y judicial).

### 1.1. Concepto de Estado

Lo importante en este apartado conceptual, es definir lo que se entiende por Estado,<sup>2</sup> con el único objeto de ilustrar el término de esta figura jurídica, para que al momento de definir conceptos como poder público o cometidos y funciones del poder público, sepamos, de manera

---

<sup>1</sup> En su esfera Federal.

<sup>2</sup> El concepto de Estado, tal y como lo contemplamos actualmente, es relativamente nuevo, ya que, esta figura, hasta hace unos tres siglos, no existía como tal, toda vez que las Monarquías que hacían imposible un gobierno característico de nuestros tiempos, esto es, porque la voluntad de un solo individuo, determinaba lo que se debía hacer y lo que se debía dejar de hacer en una sociedad. El poder del rey está explicado por las Teorías Teocráticas, que en su conjunto afirmaban que el poder político está fundamentado en una fuerza divina. En Francia, se decía acerca de esta teoría que, de acuerdo a lo expuesto por León Duguit en su libro Manual de Derecho Constitucional, Segunda Edición Española, Editorial Francisco Beltrán. Madrid, España, 1926. p. 18. que: "...en las Memorias de Luis XIV se expresa claramente que la autoridad de que se hallan investidos los reyes les ha sido delegada por la Providencia; en Dios, y no en el pueblo, está la fuente del poder, y sólo a Dios tienen los reyes que dar cuenta del poder de que están investidos".

breve, que significa el Estado; y en este sentido, una primera definición, nos dice que Estado es: "..., como expresión de poder y de la organización social de un territorio determinado, se considera como persona de derecho privado, en igualdad relativa con las demás personas jurídicas e individuos -por ejemplo, al fungir como arrendatario de un bien inmueble de un particular- y como entidad superior de derecho público, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir."<sup>3</sup> En esta definición, vemos que el Estado juega un doble papel dentro de una sociedad: como ente privado, sujeto de derechos y obligaciones, y como ente público, con la "jerarquía" para formular la ley y para que la misma se cumpla; y esta última faceta del Estado es la que nos interesa para entender el origen y ubicación de la función legislativa.

Lo anterior, lo podemos comprender mejor con el siguiente enunciado: "El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata,<sup>4</sup> representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del derecho internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones."<sup>5</sup> tanto como ente privado, en igualdad de condiciones jurídicas frente a los particulares, así como ente público, jerárquicamente superior, en cuanto a su facultad exclusiva de imponer la ley mediante el imperio de la fuerza pública.

Con lo anterior, se concluye que el Estado tiene ciertas características, que para entender el quehacer legislativo, son importantes; es decir: en primer lugar, el Estado, tiene, entre otras

---

<sup>3</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de derecho usual*, Tomo II, 11ª edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1977., pp. 114-115.

<sup>4</sup> Como ente privado, tal y como se mencionó en el concepto referido en la cita anterior.

<sup>5</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, Décima edición, Porrúa, Tomo D-H, México, 1997., p. 1321.

facultades y obligaciones,<sup>6</sup> como ente público, la de crear leyes, así como el de aplicarlas; y otra característica de dicho ente público, es que cuenta con el poder necesario para llevar a efecto dichas actividades facultades y obligaciones. Pero también se desprenden otras características del Estado, tal y como el hecho de que tiene que actuar en nombre de la sociedad que lo forma, pero esa actuación debe ser conforme a la ley misma, es decir, únicamente en lo que expresamente le fue conferido, en tal sentido, el Estado, actúa en lo que la propia ley le faculta, y ésta, así mismo determina "...los límites a la acción del ciudadano... que sólo puede prohibir las acciones nocivas a la sociedad...".<sup>7</sup>

Todas estas características, están plasmadas en lo que conocemos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como acertadamente nos comenta Mario Melgar Adalid, "...tiene dos elementos fundamentales... la estructura dogmática... y una parte orgánica que se refiere a la estructura y organización del Estado... es la propia Constitución, la que determina como debe organizarse el Estado...".<sup>8</sup>

En virtud de lo anterior, se llega a un conjunto de elementos que conforman las características principales del Estado, y que pueden sintetizarse en el siguiente enunciado: "...Estado como un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanente en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de los integrantes de la parte

---

6 Se dice entre otras, toda vez que, tal y como refiere el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su libro, *Elementos de Derecho Administrativo*: "La función del Estado se va transformando para asignarle mayores tareas, mayor participación con el fin de alcanzar los objetivos del bien común...debe actuar a nombre de sus representados para alcanzar más rápidamente y en forma plena el bien común...". *op. cit.* Primer curso, Editorial Limusa, México, D.F., p. 23.

7 González, María del Refugio; *Estado de derecho y constitución*, sesión académica I del Último Diplomado en Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados. Octubre–Noviembre de 1999. p. 10 de la versión estenográfica.

8 Melgar Adalid, Mario; *Estructura del estado mexicano*, sesión académica II del Último Diplomado en Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados. Octubre–Noviembre de 1999., p. 2 de la versión estenográfica.

mas fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos cometidos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano...”<sup>9</sup> Es decir, el Estado, es el sistema formado por un territorio, una población, una identidad común entre sus integrantes y un gobierno, siendo este último, mediante servidores públicos, el encargado de llevar a efecto todo lo mencionado en los párrafos que anteceden, y cuyas características de realización se verán en los apartados que adelante se presentan.

## 1.2. Poder Público

El poder público es, como se vio en el apartado anterior, la fuerza que tiene el Estado, para llevar al cabo sus actividades, tanto principales como secundarias, dentro del ámbito del Derecho Público,<sup>10</sup> para que esa actividad se cumpla aun en contra de la voluntad del destinatario de dicha labor, la cual a su vez, servirá en su ejecución para la consecución de los cometidos del Estado, de los cuales se hablará más adelante. En este sentido, este poder público, tiene ciertas características que lo distinguen de otras clases de poder, tal y como: “El poder público, entendido, como el poder de una comunidad política independiente (i.e., Estado) es considerado un poder irresistible.

A diferencia de cualquier otro poder social, el cual se ejerce en razón de ciertas condiciones (relaciones -parentesco-, ascendiente, compromisos, -pactos, alianzas, promesas-, etc.), el poder público constituye una dominación... en la que se manda de modo incondicionado... Al *imperium* del poder público (poder político, poder del Estado), dentro de su ámbito de acción no puede sustraerse nadie. El

---

<sup>9</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*. (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 99, sección de artículos, 2000) en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev) p. 1 versión impresa.

<sup>10</sup> Ya que como ente privado, actúa como sujeto de derechos y obligaciones al mismo nivel que cualquier otra persona jurídica, no puede ejercer su poder, toda vez que estaría actuando como juez y parte, es decir, reclamando un derecho o excepcionándose de una obligación, y teniendo los medios de poder suficientes para hacer valer su interés “privado”.

poder que está dotado de estas características (ser un poder común, supremo, independiente, incondicionado) es un poder público, tal y como el poder del Estado. Estas propiedades son las que diferencian al poder público de cualquier otro poder social.”<sup>11</sup>

En este sentido, y reservando una mejor exposición acerca de lo que es la función pública, Jorge Fernández Ruiz, refiere, respecto a dicha función que: “... es la atribuida al Estado... cuyo ejercicio requiera del desempeño de una **actividad que conlleve su potestad, su imperio**.”<sup>12</sup> Ahora bien, según palabras de Ramón Rodríguez, “el origen del **poder político** se encuentra en la voluntad colectiva de la sociedad sometida a este mismo poder y -en tanto- el poder político es legítimo porque -y solamente por esto- ha sido instituido por la colectividad regida por él”.<sup>13</sup> En otras palabras, y citando de nueva cuenta a Jorge Fernández Ruiz: “Podemos explicar al poder estatal o público como la capacidad del Estado para imponer su voluntad aun en contra la voluntad concurrente de sus destinatarios –toda la población estatal-, para lograr sus cometidos y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas ‘es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos’ ”.<sup>14</sup>

Por lo tanto, ese poder público, le sirve al Estado para llevar a efecto sus funciones, en el ámbito ya descrito, con la aprobación de los integrantes del pueblo, y aun en contra de su voluntad; obviamente, hablamos de estos lapsos<sup>15</sup>, siendo el primero, al momento de definir cuáles deberán ser los cometidos y funciones del Estado y como los

---

11 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Décima edición, Porrúa, Tomo P-Z, México, 1997, pp. 2448-2449.

12 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 3 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

13 Rodríguez, Ramón. Derecho Constitucional. Segunda Edición, México, 1875. p. 199.

14 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 2 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

15 La creación y posterior aplicación de la ley.

llevará al cabo y un segundo momento, al llevar a cabo sus atribuciones, previamente definidas, aun en contra del “gobernado”. Por lo tanto, y en este orden de ideas, el poder público es “... el conjunto de los órganos,<sup>16</sup> en que se encuentra depositada la **autoridad** de los diferentes **Poderes del Estado**... todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que a cada poder que conforma el Estado le otorga la Constitución General de la República.”.<sup>17</sup>

### 1.3. Cometidos del Poder Público

De lo visto en los párrafos que anteceden, vemos que éste ente público denominado Estado, provisto de ese poder público que le sirve para llevar a efecto sus actividades, lo hace para llegar a una meta, a una conclusión, que no se acaba en un momento determinado, sino que llega momento a momento, es decir, de tracto sucesivo, y de hecho esa conclusión es la justificación principal de la existencia del Estado.

Esa conclusión es el denominado fin o cometidos del Estado, que dependiendo del criterio del autor que los defina pueden existir uno o varios cometidos del Estado; por ejemplo, Delgadillo Gutiérrez, nos habla de un fin último del Estado, denominado “bien común” o “bien público”, pero como él mismo nos afirma “La precisión de los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes, lo cual explica la diversa concepción que de él se ha tenido, de acuerdo con la época y el lugar de que se trate, así como la concepción filosófica-política que de él se tenga...”.<sup>18</sup> En este orden de ideas, podemos igualmente citar ejemplos de los que otro tratadista, considera como fines del Estado: “... se pueden

---

<sup>16</sup> Entendiendo el término órgano, como sinónimo de organismo, tal y como lo refiere Guillermo Cabanellas, cuando define al organismo como “Entidad compuesta de diversas ramas u oficinas al servicio de una finalidad” Cabanellas, Guillermo *op. cit.*, p. 136. Nota 3, página 2.

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano I, Ed. Cárdenas Editor Distribuidor. México. p. 327.

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de derecho Administrativo, 1er. curso. Séptima Reimpresión. Limusa - Noriega editores, México, 1997. p. 29.

señalar como finalidades del Estado... el bien común... orden público... libertades y derechos de sus habitantes...".<sup>19</sup>

De acuerdo con lo expuesto, vemos que los cometidos del Estado, independientemente del número y tipo que de ellos, son aquellas cuestiones o derechos que la sociedad, mediante su órgano colegiado de representación, es decir, el Estado, desea llegar a él o ellos, y salvaguardarlos de su inaplicación, con el objetivo de que la convivencia social, inherente al ser humano, por su misma estructura, al Estado, sea armónicamente realizable.

Vemos pues, que en México, los cometidos del poder público, son de diferente carácter, y han sido ubicado en diversas clasificaciones, entre los cuales destacan, la que considera a los cometidos de orden esencial, los cuales se "... desarrollan en función a la estructura del Estado y su perseveración, ...".<sup>20</sup> En este orden de ideas, y citando algunos ejemplos, entre estos cometidos se encuentran los siguientes: "Mediante sus atribuciones el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.",<sup>21</sup> que en este caso en particular son depositados en el poder ejecutivo, es decir, estos son válidamente llevados a efecto, con el propósito de consumar la eficaz realización de los cometidos del Estado; y por otra parte, se encuentran los cometidos generales "... cuya naturaleza y finalidad son la satisfacción de las necesidades colectivas, como por ejemplo: servicio de transporte, energía eléctrica, drenaje, etc.",<sup>22</sup> siendo estos cometidos, llevados a cabo, por las atribuciones o facultades del poder público.

---

19 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 1 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

20 Castrejón García, Gabino Eduardo. *op. cit.*, p. 328. Nota 17, página 6.

21 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Décima edición, Porrúa, Tomo A-CH, México, 1997, p. 263.

22 Castrejón García, Gabino Eduardo. *op. cit.*, p. 328. Nota 17, página 6.

Ahora bien, estas facultades que le son “otorgadas”<sup>23</sup> al Estado, para que mediante su aplicación, se logre la consecución de los cometidos del Estado. También son definidas de la siguiente manera: “Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines –cometidos-.”<sup>24</sup> Sin embargo, este concepto, es algo exiguo al referir que los derechos y las obligaciones se les otorgarán a la autoridad administrativa; lo anterior, es así porque, la atribución, sin confundirla con la función pública, que mas adelante se estudiará,<sup>25</sup> es como dice el concepto, el conjunto de derechos y obligaciones otorgados, y en este espacio se agregaría “al servidor público”, toda vez que tanto la “autoridad administrativa” como la “autoridad legislativa” y la “autoridad jurisdiccional” tienen un conjunto de derechos y obligaciones, que independientemente de la función que tienen que realizar, les sirven y obligan, precisamente a realizar dicha función y en consecuencia, llegar al fin del Estado de que se trate.

Tanto es así, que entre las atribuciones otorgadas como derechos a los legisladores, está el denominado fuero, que les permite en síntesis, no ser interrumpidos en el cumplimiento de su función y -únicamente de su función-<sup>26</sup>, pero el fuero no es función legislativa, es atribución del legislador y en consecuencia del Estado, por lo que, una definición que

---

23 Le son otorgadas, toda vez que es el propio Estado, quien determina estas atribuciones, mediante una ley, la cual es creada por el órgano del Estado creado específicamente para esa función, es decir, el Legislativo.

24 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Décima edición, Porrúa, Tomo A-CH, México, 1997, p. 263.

25 Delgadillo Gutiérrez nos comenta en su libro Elementos de Derecho Administrativo, la diferencia entre atribución y función del Estado, y al respecto dice: “... las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano; y la actividad estatal es la expresión material de la actuación de sus órganos.” *op. cit.*, p. 38. Nota 18, página 6.

26 Algunos legisladores son de la falsa opinión de que el fuero es un permiso para transgredir la ley en todo momento y lugar.

envuelve de manera correcta lo anteriormente expuesto sería: "... las tareas asignadas al Estado para la realización de sus fines<sup>27</sup>...".<sup>28</sup>

Dos aspectos que son importantes de la atribución pública son, de conformidad con el concepto de la obra antes referida son: "-Que- El Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los servidores públicos, siendo ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley... -y que- ...La atribución de facultades puede derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias."<sup>29</sup> De esto, observamos que son los funcionarios públicos, como personas físicas y materialmente existentes, los que realizan esa serie de actos denominados atribuciones del Estado, que sirven para cumplir las funciones de este último y que logran se lleven a efecto los cometidos del mismo independientemente de que las atribuciones deriven de normas jurídicas de diversa especie. Estos dos aspectos, van a marcar, dependiendo de su eficiente y eficaz o su mediocre realización, que el "último fin del Estado", el "bien común", sea un buen resultado o que ni siquiera se llegue a él. Lo anterior, será la base de fundamento del capítulo cuatro del presente trabajo.

#### **1.4. Funciones del Poder Público**

Guillermo Cabanellas, define la función pública de la siguiente manera: "Funciones públicas son las que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos".<sup>30</sup> Y aunque este último concepto, se puede confundir, y pensar que se trata de la atribución pública, no es así, ya que como se verá mas adelante, existe una expresa diferencia entre la función y la denominada atribución

---

27 Entiéndase cometidos.

28 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, p. 36. Nota 18, página 6.

29 *Ibidem*. pp. 263-264.

30 Cabanellas, Guillermo. *op. cit.*, p. 241. Nota 3, página 2.

pública.<sup>31</sup> Ahora bien, el anterior concepto se completa con la siguiente definición de función pública: “Para alcanzar los propósitos –cometidos– que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diversos campos. Esa forma de funcionar es lo que se conoce como ‘Funciones del Estado’... se puede expresar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas”.<sup>32</sup>

De los dos conceptos anteriores, concluimos que efectivamente, la función pública, es la forma en que el Estado actúa o se manifiesta, por conducto de sus funcionarios para lograr alcanzar el o los cometidos que se haya propuesto o fijado; así mismo, se concluye y tomando igualmente la propuesta de Montesquieu,<sup>33</sup> que la función pública, sólo puede ser de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual, en términos legales, se puede comprobar con lo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49, y que en su parte conducente dice: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”; y las cuales en los apartados siguientes, se describirán brevemente para precisar sus diferencias.

Otra característica particular de la función pública, es su monopolio de acción, o como algunos autores denominan, es característica de la función pública el ser intransferible e indelegable, es decir, las funciones públicas, no puedan ni deban ser ejercidas por otro órgano diverso al

---

31 Sirven de herramientas para alcanzar los cometidos del poder público.

32 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, pp. 30-31. Nota 18, página 6.

33 Respecto a este político francés, Mario Melgar Adalid, en su conferencia Estructura del Estado Mexicano, Sesión Académica II, del Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, refiere respecto a esta teoría de la división de poderes de Montesquieu, que: “...en realidad lo que Montesquieu pensó es que había que dividir el poder para evitar, precisamente, que se comprometieran las libertades de los ciudadanos”.

Estado;<sup>34</sup> esto último se puede constatar con lo que Jorge Fernández Ruiz utiliza en la obra citada en el presente capítulo: "...están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente."<sup>35</sup> Por otro lado, y tomando en cuenta que, la función pública tiene que ser ejercida únicamente por el Estado y como, en el apartado correspondiente a dicho concepto, vimos que el Estado es una ficción jurídica, la función pública, es ejercida por personas físicas, pero que "... asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos,<sup>36</sup> que aportan su actividad intelectual y/o física para atender los propósitos estatales..."<sup>37</sup>

Y hay algo muy importante que refiere el autor antes citado, y es que estos funcionarios, deben ser "...eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado."<sup>38</sup> O tal y como manifiesta Gabino Eduardo Castrejón García, dichos funcionarios públicos "...aportan su actividad intelectual o física para entender los propósitos estatales..."<sup>39</sup> Lo que desde luego nos hace entender, tal y como veremos en el capítulo cuarto del presente trabajo, que el desempeño de la función pública debe ser llevada al cabo por personas físicas con aptitudes

---

34 Tanto en función legislativa, ejecutiva como judicial.

35 Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Granoni, Raúl A. El control de los gastos públicos, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, p. 12, en Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 9 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

36 Eduardo Gabino Castrejón García, refiere en su obra Derecho Administrativo Mexicano I, que las características del funcionario público son: a).- Designación legal; b).- El carácter de permanencia; c).- El ejercicio de la función pública que le da poderes propios; y d).- Su carácter representativo del Estado. Sin embargo como más adelante se verá, existen otras características no tan evidentes que debe cumplir un funcionario público, y esta es la capacidad para ejercer un determinado cargo público.

37 Serra Rojas, Andres. Derecho Administrativo, primer curso, ed. Porrúa, México 1998 p. 385.

38 *Ibidem.* p. 386.

39 Castrejón García, Gabino Eduardo. *op. cit.*, p. 3. Nota 17, página 6.

intelectuales obviamente determinadas por el tipo de función pública que deban desempeñar.

Ahora bien, volviendo al problema planteado en el principio del presente apartado, de conocer la diferencia entre la función y la atribución pública, es de considerarse que, como de los propios conceptos se desprende, la función pública es la forma que toma la actividad del Estado, mientras que la atribución, es la actividad misma,<sup>40</sup> o como lo refiere Delgadillo Gutiérrez: "...las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano...".<sup>41</sup>

Resumiendo lo anteriormente expuesto, estas formas de manifestación de la actividad del Estado o "... actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional ...",<sup>42</sup> son en su conjunto, la función pública o del Estado.

#### **1.4.1. Función Legislativa**

Ahora bien, teniendo ya conocimiento previo acerca de que se entiende por función pública, y recordando que, de conformidad con lo descrito en el apartado anterior, una de las funciones es la "legislativa", veamos pues, las características principales de esta Función, la cual, para efectos de el presente trabajo, es la más importante.

Legislar es: "Hacer, dictar o establecer leyes",<sup>43</sup> lo que significa, el que hace leyes, legisla,<sup>44</sup> y en este sentido, es al denominado "poder

---

40 *Vid supra*, 1.4.- Atribuciones del Estado.

41 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, p. 38. Nota 18, página 6.

42 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 2 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

43 Cabanellas, Guillermo. *op. cit.*, p. 511. Nota 3, página 2.

44 Cabe hacer notar que al momento en que una ley, previamente elaborada mediante el procedimiento legislativo, se va a llevar a efecto su promulgación y publicación, el sujeto encargado de transcribir literalmente el texto de dicho cuerpo normativo, llegue a equivocarse y presente un texto normativo diferente al que se estudió para su elaboración, no está legislando, pues esto es un simple error mecanográfico que debe ser

legislativo”, al que la Constitución le confiere la facultad de hacer leyes, lo que se desprende de el contenido de los artículos 70 y 72 de dicha ley suprema que menciona, “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto” y el segundo en su primer párrafo refiere: “Todo proyecto **de ley o decreto**, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, **se discutirá** sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...”.

Por otro lado, es necesario describir, que *formalmente*, es al ‘poder legislativo’ a quien se le faculta para legislar, es decir, crear las leyes; sin embargo, “la función legislativa sea en sentido formal o material”,<sup>45</sup> y en sentido formal, es precisamente lo que se acaba de exponer, es decir, que quien legisla, es el órgano creado para tal efecto; pero tanto el poder ejecutivo como el judicial legislan, pero como no son el órgano formalmente creado para esa actividad del Estado, cuando lo llevan a efecto, lo hacen *materialmente* hablando, y citando ejemplos para un mayor entendimiento de esto, Delgadillo Gutiérrez, expone dos ejemplos de legislar materialmente: “...cuando el poder legislativo emite una ley, ésta al ser reglamentada por el Ejecutivo o cuando la Suprema Corte expide su reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estaremos frente a la función legislativa desde el punto de vista material...”.<sup>46</sup> Por tanto, la función legislativa se define, desde el punto de vista *formal* dependiendo del órgano que la lleve a efecto, y desde el punto de vista *material*, tomando en cuenta que se llegue con su aplicación a un “...patrón de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas...”.<sup>47</sup>

---

subsanado mediante una fe de erratas, y no pensar que dicho sujeto legisló al crear un texto normativo diferente al que se pretendía elaborar.

45 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 3 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

46 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Op. Cit.*, p. 32. Nota 18, página 6.

47 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 3 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

Ahora bien, como se verá con más detenimiento en el siguiente capítulo, y toda vez que nuestro país está conformado como una federación, formada a su vez de territorios estatales, no existe pues, por esa multitud de entidades, un solo y único poder legislativo.

#### **1.4.2. Función Ejecutiva**

Con el objeto de distinguir la función legislativa, de las otras dos funciones que se establecen en la teoría de Montesquieu, y por nuestra Constitución, ahora se expondrán brevemente las características de la función ejecutiva o administrativa.

Delgadillo Gutiérrez, define a este tipo de función, como aquella que cumple con la: "...ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas..., se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal...";<sup>48</sup> lo que nos da a entender, que es una tarea del Estado, que se ejecuta en estricto cumplimiento a la ley, es decir, bajo el principio de: *para el Estado, todo lo que no esté permitido, está prohibido*, a diferencia de los particulares, *todo lo que no esté prohibido, está permitido*. Esto significa, que esta función ejecutiva -y en sí todo acto del Estado-, debe tener un sustento legal; de ahí la importancia que desde la ley, haya una técnica adecuada de trabajo que permita que aquella sea eficaz.

Otro de los elementos del concepto que se transcribió en el párrafo que antecede, es que dicha manifestación del Estado, produce actos concretos, específicos y que a diferencia de la función legislativa, esta produce actos generales y abstractos, es decir, leyes; por lo que mientras en la función legislativa se crea la ley, en la función ejecutiva, se lleva a efecto lo ordenado por la ley.

Ahora bien, al igual que la función legislativa, la función ejecutiva, también tiene una concepción formal y otra material; siendo la primera

---

48 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, p. 34. Nota 18, página 6.

encomendada a nivel federal, específicamente al órgano que la Constitución denomina Ejecutivo (artículo 49), y este es depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece el artículo 80 constitucional. Sin embargo, la segunda es desde el punto de vista material, la función ejecutiva, también es llevada a efecto por otros órganos del Estado, en el entendido de que aquí lo importante ya no es el órgano designado para dicha función, sino la esencia de la función misma. Y los ejemplos para ilustrar mejor dicha materialidad de la función ejecutiva los encontramos en el nombramiento de servidores públicos que pertenecerán a dichos órganos, tal y como la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), o los Jueces de Distrito (artículo 97 constitucional); ya que el nombramiento de funcionarios es una función administrativa, pero en este caso no es llevada al cabo por el órgano ejecutivo.

Otra característica de la función ejecutiva es que ésta: "...requiere de ejercicio permanente y constante... así las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas del día de los 365 o 366 días del año."<sup>49</sup>

### **1.4.3. Función Judicial**

La tercera función pública que se manifestó en el presente capítulo, es la judicial o jurisdiccional, y esta es definida por Delgadillo Gutiérrez, el cual tomó dicho concepto de Georg Jellinek, como "La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos".<sup>50</sup> Y a su vez, Delgadillo concluye que "la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere

---

49 Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 4 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

50 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, p. 33. tomado de Jellinek, Goerg. Teoría General del Estado. Nota 18, página 6.

la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada”.<sup>51</sup> Es decir, al igual que en la función legislativa, existe el presupuesto de una ley previamente creada por el poder legislativo, y a diferencia de esta última función, tanto en la función ejecutiva como en la jurisdiccional, el resultado de su aplicación es un acto concreto, sin embargo, en la función ejecutiva, dicho acto consistía en la aplicación de una ley, y en la función jurisdiccional o judicial, el resultado es una sentencia que determine cual derecho es el que prevalece, de los que estuvieron en conflicto o litigio.

En este orden de ideas, corresponde formalmente la función jurisdiccional a nivel federal, al órgano designado específicamente por la Constitución para tal efecto, es decir, según el artículo 94 de la Constitución, a la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito (y en un Consejo de la Judicatura Federal<sup>52</sup>). Y desde el punto de vista material, la función jurisdiccional es llevada a efecto por los otros dos poderes al decidir sobre un conflicto de derechos o intereses, tal y como ocurre cuando el poder legislativo federal, a través de la Cámara de Senadores, realiza un acto jurisdiccional, tal y como lo refiere el artículo 76 constitucional, fracción VII que a la letra dice: “Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 esta Constitución”;<sup>53</sup> o en el caso del poder ejecutivo, al resolver conflictos de trabajo por medio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyas resoluciones denominadas laudos, son el equivalente a una sentencia judicial.

En resumen, la función jurisdiccional tiene por objeto el “...*iuris dicti*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o

---

51 Ídem.

52 Estrictamente dicho Consejo de la Judicatura no tiene como función la jurisdiccional, toda vez que dicho consejo es el encargado de “administrar” al Poder Judicial de la Federación y a sus integrantes, mas no el aplicar la función jurisdiccional como en este apartado se define.

53 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Marco Teórico Conceptual

conflictos suscitados entre los particulares, entre estos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva...”.<sup>54</sup>

---

54 Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 4 de la versión impresa. Nota 10, página 4.

## II.- Funciones del Poder Legislativo

En el presente capítulo de esta investigación, analizaremos de manera más profunda, cuales son generalmente las funciones que tiene a su cargo el poder legislativo mexicano; tanto las que se encuentran dentro de un marco jurídico legal, como las inherentes a este poder, por la naturaleza de órgano de representación popular, ya que como veremos en el desarrollo del presente apartado, el poder legislativo se dedica, no sólo a crear, reformar o abrogar leyes, sino que igualmente tiene funciones de control constitucional y político e inclusive funciones jurisdiccionales, en el sentido material del término.

El objetivo de este estudio es analizar cuales son precisamente estas otras funciones, además de la propiamente legislativa, con el objeto de advertir su importancia, y así poder argumentar, sobre este relevante órgano del Estado; en el que, la instauración de mecanismos de profesionalización, así como la carrera parlamentaria, serían buenos auxiliares de estas funciones y de todas las actividades parlamentarias.

### 2.1. Función Legislativa

En nuestra vida institucional, necesariamente requerimos estar regidos por leyes, y quienes elaboran las mismas son los llamados legisladores, que actúan por un mandato que les conceden los ciudadanos por medio del voto. En consecuencia, se hace necesario que quienes van a elaborar las leyes tengan la preparación<sup>55</sup> suficiente a fin de que realicen mejor su cometido, toda vez que, al elaborar buenas leyes, se conseguirán atraer leyes mejores; y por el contrario, las malas leyes acarrearán peores normas jurídicas.

Esta primera función, de la cual ya se habló en el capítulo anterior, es, desde mi punto de vista, la más importante y la tiene a su cargo el poder legislativo, aun y cuando se quisiera ver a esta función, como la

---

<sup>55</sup> Consistente en estudios de técnica legislativa.

simple redacción de normas jurídicas; ya que, son estas últimas las que van a regir el comportamiento de la sociedad entera, puesto que si un artículo de alguna ley determinada, decretara cuestiones contrarias al bien común o dejara de hacerlo o bien, el estar creando y modificando un número excesivo de leyes, sin siquiera adecuarlas al contenido de las ya existentes,<sup>56</sup> por más insignificante que esta función se quisiera ver, acarrearía, por su mal desempeño, problemas jurídicos y extra jurídicos.

Por ejemplo, en la fase de la discusión del proyecto de ley, -y de la cual hablaremos más adelante- de la Ley de Ingresos,<sup>57</sup> si el poder legislativo a través de su órgano de discusión o comisión de trabajo, para temas presupuestarios, no analizan cual sería el efecto de decretar ingresos en sectores de la sociedad que carecen de recursos suficientes para poder cumplir con la futura obligación, esa ley, por más limpia que sea su redacción sobre el cobro de impuestos a sectores populares, esa ley por sí sola no otorgaría los medios económicos suficientes a esos sectores, para que a su vez, ellos tengan capital suficiente para poder pagar el impuesto que la ley les ordena pagar, en virtud de lo cual, esa ley se calificaría como ineficaz, puesto que no cumpliría con su cometido, que es ordenar la obtención de ingresos al Estado. Pero, independientemente del anterior ejemplo, lo importante aquí es describir someramente a la función legislativa, y una vez hecho esto, poder ver que si es posible mejorar esta función a través de aplicaciones como la carrera parlamentaria.

La función legislativa, se traduce en la creación, reforma y/o abrogación de normas jurídicas, específicamente leyes o decretos, cuyo objetivo es muy variado, pero que en general, sirven para marcar las "reglas del juego", producto de la voluntad de las mayorías. Y es precisamente este órgano colegiado, denominado Poder Legislativo, el encargado, por mandato constitucional, de crear las leyes, pues, en el

---

<sup>56</sup> Sin querer decir con esto, que el derecho deba ser estático.

<sup>57</sup> No hablando de alguna ley de ingresos en particular.

supuesto de que fuera un individuo<sup>58</sup> el encargado de dicha función se caería en una ley particularizada a la voluntad de su único creador, por lo tanto, la ley "...en un país libre debe ser la expresión de la voluntad del mayor número de sus habitantes, y si esta voluntad se concentrara en un solo individuo, este haría prevalecer su voluntad personal sobre la voluntad de la mayoría, haciéndose superior a ella y constituyéndose un despotismo absoluto que ni lo ha establecido la naturaleza ni se haya autorizado por la razón."<sup>59</sup>

Ahora bien, el procedimiento para llevar al cabo esta función legislativa, está descrito en el artículo 72 Constitucional, el cual, resultaría innecesario transcribir, pero, si considero prudente, exponer brevemente, los puntos básicos del procedimiento legislativo:

La primera etapa del procedimiento legislativo es la iniciativa, la cual se define como: "...la primera fase del procedimiento legislativo y consiste en la presentación de un proyecto de ley o decreto, proveniente de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos".<sup>60</sup> Estas iniciativas de leyes en México sólo pueden ser presentadas legalmente, a nivel federal, por las personas autorizadas para ello, en el artículo 71 Constitucional; y a nivel estatal, esta facultad está descrita en las respectivas constituciones de las diversas entidades federativas. Ahora bien, respecto de la forma que deben tener estas iniciativas, es sabido, más no ordenado de manera expresa por precepto legal alguno, que estas iniciativas de leyes deben ir acompañadas por una exposición de motivos, explicando el porqué de la importancia del proyecto de ley que se presenta, desde luego con el antecedente histórico necesario y lo que se planea regular con dicho proyecto.

---

58 Entiéndase persona física o ente particular.

59 Rodríguez, Ramón, *op. cit.*, p. 201. Nota 13 página 5.

60 Morineau Marta, *Iniciativa y formación de las leyes*, Cuestiones Constitucionales, Número 5 Sección de Comentarios Legislativos, 2001 en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev.p.4](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev.p.4) versión impresa.

Posteriormente, viene el Dictamen, el cual es a mi juicio, la fase más importante del procedimiento legislativo, toda vez que este consiste en el **estudio** tanto de forma como de **fondo** del proyecto de ley o decreto, el cual está a cargo de las Comisiones Legislativas, que son el *cerebro* o *maquinaria* de los órganos legislativos, encargados del estudio antes mencionado.

Este dictamen, debe estar motivado y fundamentado, siendo la motivación, la parte esencial del estudio que hace la comisión, y a esto sí se le llama exposición de motivos, pero que a mi juicio, esta exposición, como ya mencioné, debería ser acompañada por el promotor del proyecto de ley para ilustrar a la comisión que lo estudie, pues esto equivale a un escrito inicial de demanda, en donde, si bien es cierto que la sentencia que recae después de un procedimiento jurisdiccional es la que por obligación legal, debe ir, aparte de fundamentada, **motivada**, también es cierto que la verdadera motivación de un asunto judicial empieza desde los hechos descritos en la demanda inicial; luego entonces con mayor razón, tratándose de un proyecto de ley. Pero, volviendo al tema del dictamen elaborado por la comisión, este por lo regular lo elabora uno de los miembros de esta o la secretaría técnica, y tomando en cuenta que las comisiones legislativas, como se verá en el siguiente capítulo, son variadas y tocan temas diversos, es necesario, que quien sea parte de dicha comisión legislativa y elabore el dictamen del estudio del proyecto de ley, lo haga a sabiendas de las consecuencias, que dicho proyecto de ley produzca al salir a la luz pública. Por ejemplo, si se va a estudiar un proyecto de ley de regulación de la propiedad ejidal, lógico es, que la persona que elabore el dictamen correspondiente, sepa, de manera práctica y teórica, cual es el *modus vivendi* de la vida diaria en el ejido; y así similarmente, dependiendo del tema que involucre el proyecto de ley.

La tercera etapa del procedimiento legislativo, corresponde a la Discusión, la cual, consiste en el "estudio" y "análisis" por el Pleno de la

cámara de origen,<sup>61</sup> del dictamen elaborado previamente por la comisión legislativa correspondiente. Este estudio en pleno, es el que debe de aportar elementos que, posiblemente, se escaparon de la vista del estudio la comisión, o que pudieran ser de utilidad para una reconsideración en el texto del proyecto de ley, pero tomando en cuenta que el verdadero estudio que se hizo del proyecto, dentro de la comisión elaboradora del dictamen, puede ser afectado al interior de la discusión que se hace dentro del pleno sobre aquel, pues muchas veces, en la práctica, resulta ser más un apoyo o descalificación a la corriente política que haya apoyado en un primer plano el proyecto de ley, que una verdadera aportación de análisis del proyecto discutido.

La última etapa del procedimiento legislativo que es inherente al órgano parlamentario es la votación, la cual, independientemente de su modalidad (nominal, económica o por cédula), consiste en la parte formal de la aprobación o rechazo de un proyecto de ley, pues es aquí donde da frutos toda la discusión y análisis vertidos sobre el proyecto, mediante la expresión de cada uno de los miembros del poder legislativo, acerca de si está conforme o no con el proyecto discutido.

Con lo antes visto, observamos que este procedimiento se puede reducir a cuatro pasos esenciales, pero que en la práctica requiere de un ejercicio constante para saber lo que los legisladores deben hacer. Este procedimiento legislativo y muchos otros aspectos parlamentarios, son estudiados por la denominada técnica legislativa, la cual debe o debería estar presente en todos y cada uno de los legisladores, ya que como hemos visto, no es necesario que estos sean eruditos o que todos sean profesionistas, pero sí, deben saber que y como se lleva a efecto de manera correcta el procedimiento legislativo.

---

<sup>61</sup> Así se le denomina a cualquiera de las dos cámaras, que a nivel federal, existen actualmente en el Congreso Mexicano, y que por lo regular, es la Cámara de Diputados, y la revisora la de Senadores.

Dicho procedimiento legislativo, está contenido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra refiere:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- 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 reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E.- 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 en 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 fueren 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.

F.- En la interpretación, reforma o erogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o

impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

## **2.2. Función de Representación**

Esta segunda función del poder legislativo, de acuerdo con la clasificación que propone La Palombara<sup>62</sup> y la cual se adopta para desarrollo del presente estudio, se refiere a esa función en la cual las cámaras legislativas en su conjunto y cada uno de sus integrantes a la vez, tienen por su propia naturaleza, mediante un vínculo con los gobernados que se refleja en los intereses colectivos que se deben manejar como principios fundamentales en el quehacer legislativo; al respecto, también se define a esta función como: “La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo.

Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social donde se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro se manifiesta en el campo formal orgánico en el

---

62 Barquín Manuel El Control del Congreso de la Unión Sobre el Poder Ejecutivo, p. 679 – 680, con referencia a: “La Palombara, Joseph. Politics Within Nations, pp. 134-184.”

que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.”;<sup>63</sup> ahora bien, es inherente que al hablar de representación, se haga dentro de un marco de división de poderes o democrático, ya que no puede existir representación en un gobierno encabezado por un solo individuo, tal y como lo sería una monarquía.

Por lo anterior, es necesario hacer un pequeño análisis, del origen de la democracia y de la representación, que son la base fundamental del poder público, enfocado, en este caso, a la función legislativa.

La democracia es un concepto que suena bastante familiar, y sin embargo, su explicación por las doctrinas democráticas es relativamente nueva. Recordemos que los orígenes tangibles de ésta se encuentran en los movimientos europeos que buscaban eliminar el autoritarismo de la monarquía absoluta. Aunque los griegos ya manejaban el concepto de democracia con Aristóteles, el cual manifestó nociones acerca de este tema en su obra “Política”, argumentando entre otras cosas que “La libertad es el principio fundamental de la constitución democrática. Esto es lo que acostumbra decirse, implicando ello que sólo en este régimen político pueden los hombres participar de la libertad, y a este fin apunta, según se afirma, toda democracia.”<sup>64</sup>

En este orden de ideas, la democracia existe cuando el poder político es forjado en su aplicación, por la voluntad general y no por una sola persona manifestando su poder por una designación divina. “Un estado de civilización en el cual los hombres, en tanto personas individuales, designan por libre elección a los encargados de la autoridad, es de por sí un estado más perfecto”.<sup>65</sup> Este gobierno democrático, busca como uno de sus objetivos la garantía de un buen gobierno, es decir, “...el gobierno

---

63 Valencia Escamilla, Laura. Modernidad Institucional y Cambios en la Función Parlamentaria, en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/)

64 Aristóteles. Política, Libro Sexto, Quinta edición, Porrúa, México, 1973. p. 268.

65 Maritain, Jacques. Los Derechos del Hombre y la Ley Natural, Traducción, Edit. La Pleyade, Buenos Aires, Argentina, 1975. p. 88.

moderno puede interpretarse en algunos aspectos como un esfuerzo encaminado a conseguir, sin sanciones religiosas, una conducta responsable en los negocios públicos”.<sup>66</sup>

Ahora bien, ¿cómo hacer que un conjunto de individuos formando un pueblo, manifiesten su voluntad particular para hacerla general? En grupos pequeños, esto se torna fácil pues todos y cada uno de los integrantes del grupo puede manifestar su voluntad y entre todos formar una voluntad general. Pero cuando la comunidad es bastante numerosa, como actualmente sucede en casi todas partes del mundo, ¿cómo pueden los individuos manifestar su voluntad y posteriormente hacerla una sola voluntad general?

Para estos casos, y producto de la democracia, entra la figura de la representación, definida por Robert von Mohl como “...el proceso mediante el cual la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tiene sobre la acción política es ejercida en su nombre y con su aprobación expresa por un número pequeño de ellos, con efecto obligatorio para los así representados.”.<sup>67</sup> La cual es a su vez vista por León Duguit de la siguiente manera: “Reducida a sus mas simples elementos, la representación no es más que la situación en que uno o varios individuos ejercen las funciones estáticas en nombre de uno o varios individuos que detentan de hecho la mayor fuerza, la fuerza gubernamental”.<sup>68</sup> O como lo argumenta Friedrich: “En nuestros extensos Estados modernos, el pueblo no puede, naturalmente, congregarse en la plaza pública como hacían los ciudadanos de Atenas.”<sup>69</sup>

---

66 Friedrich J. Carl. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (en Europa y América). Versión Española, Fondo de Cultura Económica, México, 1946. p. 251.

67 Ibidem. p. 256.

68 Duguit, León. Manual de Derecho Constitucional, Segunda Edición Española, Editorial Francisco Beltrán. Madrid, España. p. 120.

69 Hay que aclarar que el territorio extenso o la abundante población no son los únicos factores determinantes de un sistema de representación sino que como nos dicen autores como Hauriou, Pantoja Morán o Sieyes, existe una figura en la teoría constitucional denominada Nación, la cual es soberana; y esta como ente

De ahí que el único método posible de tener unos controles adecuados sea algún plan mediante el cual un pequeño grupo selecto de ciudadanos, actúe en nombre de todo el cuerpo social".<sup>70</sup> El hecho de que la representación sólo pueda ser posible cuando hay democracia es porque "Cuando la fuerza gubernamental está monopolizada por uno solo, es evidente que el fenómeno de la representación no puede producirse, porque nadie sino él ejerce todas las funciones estáticas y no puede representarse a si propio."<sup>71</sup> "Históricamente hablando las asambleas representativas se desarrollaron en la mayor parte de los países europeos en el curso de la baja Edad Media como parte importante del orden constitucional del Medioevo. Con mucha frecuencia los tres 'estados' eran la nobleza, el clero y los mercaderes de las ciudades (burgueses). Pero había a este respecto las mayores variaciones."<sup>72</sup>

Ahora bien, ¿es verdaderamente la voluntad del representado la que hace valer el representante? Obviamente tanto los representados como los representantes son en la mayoría de los casos seres humanos, salvo excepciones tal y como la "nación", o las personas morales, que son entes independientes, al margen de los humanos que están en ellas. En este sentido, la voluntad particular del representado puede o no ser congruente con la del representante, por lo tanto puede afirmarse que un representante no necesariamente piensa igual que sus representados y consecuentemente su voluntad particular no será la misma, aunque en este sentido entra antagónicamente el papel de la nación y de la necesidad de ser representada, pero esto se verá enseguida. Ahora bien, ¿dónde queda en este caso la representación? Tal y como lo menciona Duguit: "Advirtamos desde luego que la soberanía de la colectividad implica que esta colectividad posee una personalidad y una voluntad

---

abstracto no puede actuar por sí misma, tal y como lo hacen los seres humanos, sino que requiere de representantes para su actuación.

70 Friedrich J. Carl. *op. cit.*, pp. 251-252. Nota 66, página 27.

71 Duguit, León. *op. cit.*, p. 120. Nota 68, página 27.

72 Friedrich J. Carl. *op. cit.* p. 254. Nota 66, página 27.

distintas de las personas y de la voluntad de los individuos que la componen. Y esto lo declaramos indemostrado e indemostrable.”<sup>73</sup>

Sin embargo, entra en juego un concepto vital para el verdadero funcionamiento de la representación política: “la solidaridad”, aplicada al hecho de que la voluntad de los representantes no puede ser diferente a la de los representados, en tanto que existe un vínculo de solidaridad entre ellos. Duguit dice que los representantes son “aquellos que quieren, esto es, que ejercitan su voluntad en lugar y –en- vez de la nación, y cuya voluntad es como si emanase directamente de la nación”.<sup>74</sup>

Aplicando esta teoría de la representación a uno de los poderes públicos que reconoce la doctrina, es decir, al Poder Legislativo, tenemos que el representado tiene el “deber de nombrar a los diputados”<sup>75</sup> y el representante, es decir el legislador “tiene el deber de ejercer la función que incumbe al órgano de representación de que es miembro o parte integrante”.<sup>76</sup>

En relación a lo anterior, Duguit opina que “...con arreglo a esta teoría (teoría jurídica de la representación política), la nación es una persona titular de la soberanía; esta persona confiere un mandato a otra persona, que es el Parlamento, el cual lo ejerce en nombre de su mandante. Hay pues un verdadero mandato, cuyos dos sujetos, entre quienes se establece la relación jurídica contractual son: la nación, de una parte, que es el mandante, y el parlamento, de otra parte, que es el mandatario”.<sup>77</sup>

En este sentido, “Al hablar de representación parlamentaria sostuvo Burke que incluso el representante elegido tiene que considerarse a sí

---

73 Duguit, León. *op. cit.*, p. 20. Nota 68, página 27.

74 *Ibidem.* p. 128.

75 *Ibidem.* p. 123.

76 *Ídem.*

77 *Ibidem.* p. 146.

mismo como custodio de los intereses nacionales.”.<sup>78</sup> Y a su vez, Friedrich incluye en su obra, argumentos de varios autores, entre ellos Burke, afirmando este último que “...El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante, de una nación, con un interés: el de una totalidad; donde deben guiar no los intereses y perjuicios locales, sino el bien general...”.<sup>79</sup>

Tal y como lo menciona Ramón Rodríguez, el Poder Legislativo es: “Este Poder, como antes hemos dicho, representa la inteligencia (sic) de la sociedad, y su objeto es únicamente el de dar leyes, que en sustancia viene a ser lo mismo que declarar las verdades que en opinión de la mayoría del pueblo son aceptables y deben ponerse en práctica para provecho de la sociedad en conjunto y de sus individuos en particular”.<sup>80</sup> Respecto a esta ulterior cita, obviamente el Poder Legislativo hoy en día tiene otras funciones, sin embargo en esencia, la creación de la ley, es el sustento del parlamento.

Y en este mismo orden, la ley “...en un país libre deber ser la expresión de la voluntad del mayor número de sus habitantes, y si esta voluntad se concentrara en un solo individuo, este haría prevalecer su voluntad personal sobre la voluntad de la mayoría, haciéndose superior a ella y constituyéndose un despotismo absoluto que ni lo ha establecido la naturaleza ni se haya autorizado por la razón.”.<sup>81</sup> En el mismo sentido Maritain afirma que “Una constitución jurídicamente formulada e instituida por la voluntad del pueblo que decide libremente vivir bajo las formas políticas así determinadas, responde a un progreso adquirido en la formación de la conciencia política: este es el derecho del pueblo, como

---

<sup>78</sup> Friedrich J. Carl. *op. cit.*, p. 252. Nota 66, página 27.

<sup>79</sup> Friedrich J. Carl. *op. cit.*, p. 387. Nota 66, página 27.

<sup>80</sup> Rodríguez, Ramón. *op., cit.* p. 201. Nota 13, página 5.

<sup>81</sup> *Ibidem.* p. 201.

los derechos y libertades del ciudadano son el derecho de la persona cívica".<sup>82</sup>

Es decir, en este apartado, debemos tener en cuenta que existe una gran diferencia entre la realidad legislativa de nuestro país, respecto de la teoría de representación que hemos expuesto, esto con el fin de no confundir lo que es, de lo que debe ser.

### **2.3.- Función de Quehacer Político**

Siempre se ha dicho que, hablando se entiende la gente, pero en un país es prácticamente imposible que 100 millones de personas, discutan qué cuestiones son mejores para el país desde su punto de vista, razón por la cual, existe la representación, y la cual ya quedó brevemente estudiada en el apartado que antecede. Sin embargo, lo importante en el presente apartado no es el origen de dicha representación, sino la importancia y el contenido del debate<sup>83</sup> que se debe llevar al cabo por los órganos de representación de la nación y de las entidades federativas, el cual, se traduce en una función de quehacer político.

El debate político, es una discusión de la política, y esta a su vez es definida por Guillermo Cabanellas como: "Arte de gobernar, o alarde de hacerlo, dictando leyes y haciéndolas cumplir, promoviendo el bien público y remediando las necesidades de los ciudadanos y habitantes de un país. Traza o arte para concluir un asunto, para aplicar los medios a un fin."<sup>84</sup>. Por lo tanto, el debate político tiene como objetivo, estudiar las diversas posturas de los integrantes de una sociedad, acerca de cual es la manera o forma más adecuada de dirigir, en este caso, el poder público y todo su contexto.

---

<sup>82</sup> Maritain, Jacques. *op. cit.*, p. 90. Nota 65, página 26.

<sup>83</sup> Guillermo Cabanellas en su obra ya citada en referencias que anteceden, define la palabra debate como: "Controversia o discusión que dos o más personas o bandos mantienen sobre uno o más asuntos. Se refiere más especialmente a los de índole parlamentaria en el salón de sesiones y a los del juicio oral ante el tribunal respectivo; a cargo de aquellos diputados, senadores y ministros; y éstos, de los abogados de las distintas partes. Debate expresa también lucha, combate, contienda."

<sup>84</sup> Cabanellas Guillermo. *op. cit.*, tomo, N – R p. 322. Nota 3, página 2.

Pero antes de entrar al contenido fundamental de este concepto, se considera necesario realizar el estudio de las reglas generales que se aplican al debate dentro del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y al respecto, tenemos que en la página web de la Cámara de Diputados se definen mediante un diccionario de términos parlamentarios lo siguiente:

“II. El debate parlamentario está sujeto a reglas en todos los Congresos. El debate es la parte fundamental de las sesiones en los Congresos, sus reglas pretenden evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer la riqueza argumentativa sobre todos los puntos de vista sobre los dictámenes y puntos a resolver y a someter a votación. Las reglas del derecho parlamentario en general sobre el debate se enuncian de la siguiente manera:

1. Cada miembro de un Congreso tiene derecho a hablar una vez por lo menos y a participar en el debate. Una vez efectuada la votación y cerrado el debate, éste no puede reabrirse a menos que haya acuerdo expreso de la Asamblea.

2. Sólo puede haber una segunda participación en el mismo debate por el mismo integrante del Congreso, si los que quieren hablar por primera vez ya lo han hecho; pero existe el derecho de preferencia entre los que van a hablar por primera vez sobre los que quieren intervenir por segunda ocasión.

3. Nadie puede hablar por tercera ocasión si alguien tiene alguna objeción contra esa intervención.

4. El tiempo límite es de diez minutos para cada intervención; sin embargo, puede prorrogarse a menos que alguien lo objete y que la Asamblea expresamente vote por no prorrogar el tiempo.

5. Todas las mociones, resoluciones y reportes están sujetos a límites de tiempo.

Una vez presentado un dictamen, el debate se desarrolla con la inscripción de oradores en pro y en contra, primero proceden las

razones en pro para apoyar el dictamen, que generalmente son expuestas por algún integrante de la comisión dictaminadora; posteriormente, un orador en contra del dictamen. La inscripción es generalmente reducida a tres oradores para apoyar y otro igual número para atacar el debate. Con autorización del Congreso puede ampliarse el número de oradores. El presidente de la mesa directiva del Congreso respectivo es el presidente de debates de la sesión y quien tiene que marcar la pauta del debate y vigilar por el cumplimiento de las reglas del debate. Por su carácter, el presidente está excluido de participar en el debate a menos que se permita que deje de presidir la sesión para participar en el mismo....En términos generales el procedimiento para el debate puede resumirse en las etapas que este autor le señala: exposición temática, discurso, discusión, preguntas, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o las cuales se encuentran contenidas en los artículos 95 a 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA).”<sup>85</sup>

“Lograr una adecuación entre normativa y realidad social constituye uno de los grandes retos para el derecho constitucional; esto es, que con nuevas fórmulas y nuevos mecanismos se contribuya a solucionar las exigencias que la sociedad reclama. Dicha cuestión resulta insoslayable, sobre todo cuando observamos que diversos principios e instituciones por ella tutelados reclaman nuevos replanteamientos. Baste de ejemplo señalar: la noción de soberanía, la defensa de los derechos humanos, los partidos políticos, la división de poderes, el sistema representativo, por señalar algunos.”<sup>86</sup>

Esta expresión es el cometido por excelencia del quehacer político, y haciendo valer el hecho de que el Poder Legislativo, por el simple hecho de su conformación como órgano colegiado, integrado por personas de

---

<sup>85</sup> <http://www.diputados.gob.mx/indexant.htm>

<sup>86</sup> López Chavarría, José Luis. Breves Notas Sobre la Importancia de la Legitimidad Constitucional y Cambio Político en México, en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/).

diverso estrato social y pensamiento político, es el órgano del Estado que tiene de manera inherente y por excelencia, el objetivo de conformar la plataforma de discusión política.

“Si bien es cierto, la representación parlamentaria idealmente se muestra, según Guizot, como un mecanismo político cuya función es “la expresión de esas verdades sociales, de valores e intereses en que se plasma la opinión pública”, y donde el representante es el vehículo ideal de la expresión de la voluntad del pueblo, porque el legislador ha dejado de representar al representado, para convertirse en un mandatario de la verdad y la justicia, y por lo tanto el Parlamento naturalmente es el órgano en el que a través de la discusión y deliberación constituirá el lógico correlato, a nivel político, con la opinión pública.”.<sup>87</sup>

Es decir, los integrantes del poder legislativo, considerados ya sea como representantes sociales, o como integrantes autónomos de un poder del Estado, tienen como función y derecho, el llevar al escenario político las ideas principales y más adecuadas para el desarrollo del país.

Esta función está íntimamente ligada a la función de control constitucional, ya que el ejercicio de la discusión política dentro del poder legislativo, hace eficaz dicho control, pues, mediante su aplicación, obtienen legitimidad las decisiones de dicho poder para restringir la actuación del poder ejecutivo, tal y como los refiere Laura Valencia en su obra, y que en su parte conducente menciona: “...no debe olvidarse que ignorar los debates legislativos significaría un riesgo para el sistema en la medida en que éstos, al ser públicos y como forman parte de la opinión pública, cualquier reacción adversa del Legislativo contra las iniciativas gubernamentales puede mermar la legitimidad de ejercicio del gobierno.”.<sup>88</sup> Con esto nos expresa por una parte, la necesidad de que estos debates políticos existan, y por otro lado, de manera más sutil,

---

<sup>87</sup> Valencia Escamilla, Laura. *op. cit.* Nota 63, página 26.

<sup>88</sup> Ídem.

refiere que estas discusiones no deben ser hechas sin fundamento, pues la "merma" en la acción del ejecutivo depende de la calidad de dichas opiniones, por lo tanto, si las referidas "manifestaciones" se realizan pensando en un interés general, dicha "merma" no será en detrimento de la actividad pública, sino a favor de su mejor funcionamiento. Lo que ocurrirá, y de hecho ocurre como consecuencia de un debate político infundado es que "...la deliberación como 'arma legislativa' ha sido incapaz o no ha tenido el peso argumentativo para rechazar, paralizar o enmendar propuestas provenientes del Ejecutivo, por el contrario, la discusión sólo ha servido para proyectar actitudes irracionales que 'dan rienda suelta a la furia' de parte de los legisladores, sin posibilidades reales respecto de las políticas que son finalmente adoptadas. El Ejecutivo, seguro de que acabará "saliéndose con la suya, se sentirá libre para ignorar las discusiones legislativas para seguir adelante con su propia información y a su propio ritmo".<sup>89</sup>

En este sentido, la integración de legisladores de todos los estratos sociales integrantes de la sociedad, con una mentalidad de voto por el interés general tendrá como resultado que el debate político que se genere en los escenarios políticos del Poder Legislativo, logren opiniones o resultados adecuados para el desarrollo del país.

#### **2.4. Función de Control**

Bajo esta tesitura, una de las funciones legislativas, que es relativamente nueva, consistente en la aplicación práctica del control inter orgánico, -ya que se debe tener en cuenta que precisamente la creación de poderes del Estado divididos en diversos órganos-, obedece a un control cuyo objetivo es restringir el ejercicio del poder de manera unipersonal y con intereses particulares.

Y en lo referente a la teoría del control, visto como *control constitucional o control entre poderes del Estado*, en el artículo publicado

---

<sup>89</sup> Ídem.

por Manuel Barquín se habla de lo que autores como Kart Loewenstein definen al respecto, diciendo, que para este último tratadista: "...comienza por formular una clasificación de los controles en verticales y horizontales...",<sup>90</sup> siendo el control de tipo vertical el que se ocupa de niveles de poder, es decir, haciendo referencia a los grados federal, local y/o municipal, no importando el órgano de poder del cual se trate.<sup>91</sup> Pero para el tema que nos interesa, el poder horizontal es el que se ejerce, dentro de un mismo nivel de poder, ya sea dentro de la estructura interna de un solo órgano colegiado,<sup>92</sup> o entre dos o más poderes, tal y como el legislativo respecto del ejecutivo y viceversa. Y en este orden de ideas, tenemos que, del contenido del texto de Manuel Barquín, se desprende que si un órgano colegiado está altamente controlado a nivel interno y tiene poco poder de control hacia el exterior, dicho poder no tendrá un efectivo control sobre los demás poderes, toda vez que, las fuerzas de dicho poder estarán encaminadas a solucionar en primer término sus poderes internos, y posteriormente ya se ocuparán de controlar a los demás poderes, obviamente, ya con un gran desgaste de estar 'preocupados' por su situación interna.<sup>93</sup>

Pero en lo que toca al control de poder horizontal interorgánico, este puede ser ejercido, en términos generales, de dos formas, que son,

---

90 Barquín Manuel. *op. cit.* p. 681. Nota 62, página 25.

91 Como ejemplo, en el texto consultado se nos habla del federalismo como forma de control vertical.

92 "A diferencia de los controles políticos interorgánicos que prevén un control recíproco entre dos o más órganos estatales los controles políticos intraorgánicos establecen límites y controles dentro de la estructura de un mismo órgano. Aun cuando la mayoría de los controles intraorgánicos se dan solamente en el caso de que el órgano del poder se encuentre estructurado colectivamente y constituido por diversos miembros, se puede presentar este tipo de controles incluso en órganos unipersonales, especialmente a través de límites temporales al titular en el encargo y a rotación necesaria en el ejercicio del mismo, mediante impedimentos o límites para su reelección.". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano.

93 Respecto de lo anteriormente citado, el poder ejecutivo, ha estado, hasta últimas fechas, como el poder con mayor número de facultades y el poder menos controlado respecto del legislativo y del judicial; y a manera de simple ejemplo de cómo se veía al ejecutivo, al momento de promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, el artículo 127 original, mencionaba a la letra: "El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia..." ¿individuos?; hasta donde tenemos idea, son Ministros y no individuos. Esto afortunadamente ya quedó superado, pero el ejemplo habla, de la supremacía del presidencialismo que ha existido en nuestro país desde hace mucho tiempo.

mediante la "...conurrencia obligada de los órganos en el ejercicio de sus facultades o a través de la subordinación de la eficacia del acto de un órgano a la autorización o ratificación de otro órgano..."<sup>94</sup>

Y al respecto, tenemos que este control interorgánico, es definido como: "Instrumentos que la Constitución deposita en los órganos Legislativo y Ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos."<sup>95</sup> Y a continuación, del mismo diccionario jurídico antes citado, se desprende un listado de las diversas formas de control del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, las cuales se transcriben a continuación: "II. Facultades de control del Legislativo hacia el Ejecutivo. Jorge Carpizo clasifica estas facultades de control en: A) El poder de la bolsa: Corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto de egresos que le presente el Presidente de la República (Artículo 74 Constitucional, fracción IV), lo que significa que este sólo podrá realizar los gastos y erogaciones que la Cámara le autorice anualmente en el presupuesto. Corresponde igualmente a la Cámara de Diputados aprobar la cuenta pública que le presente el Presidente de la República (artículo 74, fracción IV), quien en este documento debe justificar legal y contablemente que efectuó los gastos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por la propia Cámara; en caso contrario, deberán fincarse las responsabilidades que la ley señala. Corresponde al Congreso de la Unión expedir la Ley de Ingresos (artículo 73, fracción VII) que contiene la enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar un impuesto; de esta forma las recaudaciones anuales que haga el ejecutivo deben ser aprobadas por el Congreso. B) Ratificación de determinados actos. a) Ratificación de nombramientos: El Senado debe ratificar los nombramientos que el Presidente de la República

---

94 Barquín Manuel. *op. cit.*, p. 681. Nota 62, página 25.

95 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo A – CH Porrúa, México, 1997 p.731.

haga de ministros y agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Cámara de Diputados debe ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal<sup>96</sup>; b) Ratificación de los tratados internacionales. Esta facultad corresponde a la Cámara de Senadores, en los términos de la fracción I del artículo 76 constitucional; c) El Congreso de la Unión, en los términos del artículo 88 constitucional debe autorizar al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional etc. C) Juicio político de responsabilidad. En los términos del artículo 108 de la Constitución el Presidente de la República podrá ser acusado durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común quedando el procedimiento, y en su caso la posibilidad de destitución del Ejecutivo en manos del Congreso de la Unión. D) Las sesiones extraordinarias.

La Comisión Permanente puede, sin la intervención del Presidente de la República, convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, o a alguna de las Cámaras. El funcionamiento del Poder Legislativo por un tiempo que puede ser mucho más amplio del que la Constitución establece para el periodo ordinario de sesiones, propicia que este poder emprenda más acciones que, en su caso, podrían preocupar al titular del ejecutivo. E) Las facultades implícitas. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 73 constitucional el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que expresamente se le conceden en el mencionado artículo y todas las otras que la Constitución concede a los poderes federales.

---

<sup>96</sup> Esta facultad quedó superada, pues actualmente corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal resolver dichas propuestas y designaciones, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de dicha soberanía.

Estas facultades implícitas revisten una gran importancia, pues considerando el amplio margen que tiene el Congreso para interpretar la disposición constitucional al expedir la ley puede legislar en el sentido de restringir facultades al Ejecutivo (Carpizo, *El presidencialismo mexicano* p. 216). Hasta, el momento todas las facultades que hemos mencionado no han operado realmente como controles pero esto no quiere decir que en el futuro, bajo otras circunstancias del país, cumplan efectivamente el propósito constituyente.”<sup>97</sup>

Otra clasificación y análisis de las funciones legislativas, se presentan, en un documento de reciente creación, publicado en la página de diputados del Partido Revolucionario Institucional, y de la misma se puede deducir, que el considerar la importancia que a estas funciones de control se le otorgan, son recientes; dicho artículo nos refiere lo siguiente: “...III. Las funciones de control ‘Compatible con el principio de división de poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes (...) la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones de control interorgánico que el legislativo desarrolla hacia los demás poderes’. En México, la división de poderes constituye uno de los signos característicos de su sistema de gobierno; de ahí que el Congreso debe llevar a cabo funciones que garanticen un efectivo equilibrio en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno le son propias. En un sistema presidencial como el nuestro, en el ejercicio de las funciones de control por parte del Legislativo ‘...no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente (...) sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que

---

97 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *op. cit.*, pp. 731 y 732. Nota 95, página 37.

se desarrollan mediante las funciones de control. (...) El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas'. De acuerdo con el texto de los ordenamientos contenidos en nuestra Constitución, el Poder Legislativo ejerce diferentes tipos de control sobre los otros dos poderes:

Control económico y financiero. Artículos 26, 28 y 74: El control económico y financiero a cargo del Poder Legislativo se traduce en la participación que éste debe tener en el Sistema de Planeación Democrática del desarrollo económico y social a que se refieren los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución, así como en la emisión de leyes para regular las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas a las que se refiere el artículo 28. De otra parte, la intervención del Poder Legislativo en la autorización al Ejecutivo para contraer deuda pública y para realizar cierto tipo de inversiones, contenida en el Artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, así como las establecidas en las fracciones IX y XI de este mismo numeral, relativas a su intervención respecto de prácticas comerciales entre entidades de la República y para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, constituyen también funciones de control económico. De igual forma, según el Artículo 74 constitucional es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de revisar la Cuenta Pública, con el objeto de '...conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas', a fin de determinar las responsabilidades que procedan conforme a la ley, así como la aprobación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal, y los Criterios Generales de Política Económica, actividades que constituyen también parte de las funciones de control a cargo del Poder Legislativo.

Control Administrativo. artículo 76: El control administrativo que ejerce el Poder Legislativo sobre la actividad de los otros dos poderes se identifica en la facultad que éste tiene para ratificar algunos nombramientos de funcionarios de la administración pública federal hechos por el Poder Ejecutivo. En este sentido, es atribución de la Cámara de Senadores y, en su caso, de la Comisión Permanente, ratificar los nombramientos del 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, según lo previenen los artículos 76, fracción II, y 79 de nuestra Carta Magna. Por su parte, el artículo 122, Base Quinta, punto F, establece la facultad de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, para solicitar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, '...por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal'.

Control Político: El Poder Legislativo también ejerce funciones de control político que derivan de las atribuciones que a este respecto le confiere la Constitución, y que podemos identificar en las siguientes: El informe presidencial; artículos 69 y 93, párrafos 1° y 2°; por mandato constitucional, el titular del Ejecutivo debe acudir ante el Poder Legislativo a rendir un informe anual respecto de la administración a su cargo. En este sentido, veamos a continuación las disposiciones normativas que rigen esta responsabilidad del Ejecutivo: artículo 69. 'A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país'; artículo 93. 'Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos'. 'Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al

Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades'. Además, el titular del Poder Ejecutivo debe presentar su informe anual de actividades, precisamente el día 1° de septiembre de cada año, según lo dispone el artículo 65 constitucional. Por su parte, los secretarios del despacho deberán comparecer, una vez iniciado el periodo de sesiones, ante cualquiera de las dos cámaras, o ante ambas, de acuerdo con la materia de competencia de la secretaría del ramo a su cargo. Solicitud del Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional. Artículo 88. 'El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso'. Según la disposición constitucional transcrita, es obligación del titular del Ejecutivo Federal solicitar autorización del Poder Legislativo cuando, por cualquier motivo, deba ausentarse del territorio nacional. La disposición constitucional refiere una más de las características que identifican nuestro sistema de equilibrio de poderes, por cuya virtud el Poder Legislativo ejerce una función más de control respecto de las actividades del titular del Poder Ejecutivo.

Las comisiones de investigación: artículo 93, párrafo tercero. Artículo 93. ... 'Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal'. En 1977, una reforma constitucional estableció como facultad del Congreso el integrar comisiones de investigación sobre las actividades de los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de

participación estatal mayoritaria. Dicha reforma tuvo como principal antecedente la existencia de un considerable número de entidades económicas paraestatales: 867 organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Este número se ha reducido significativamente en la actualidad en virtud de diversos procedimientos dirigidos a desincorporar tales entidades del sector público mexicano. Algunos grupos parlamentarios han considerado que las comisiones de investigación constituyen un derecho de la minoría parlamentaria y que no se requiere la aprobación del Pleno para su integración; sin embargo, la práctica parlamentaria internacional informa que tal disposición sólo representa un requisito de procedibilidad para solicitar la integración de comisiones de esta naturaleza. Podemos considerar que las características que identifican a las comisiones de investigación son las siguientes:

- Su integración se realiza con base en una representación numérica de legisladores en cada una de las cámaras y son aprobadas por la mayoría.
- Deben tener reglas claras y ciertas para sus actuaciones.
- La vida de las comisiones de investigación concluye con un informe que contiene recomendaciones generales al Ejecutivo.
- Están facultadas para solicitar información y comparencias.

La Constitución de estas comisiones se considera como una facultad extraordinaria y excepcional, debido a que los congresos y parlamentos, por sí mismos, ejercen naturalmente funciones de control para mantenerse informados del desarrollo de la administración pública.

El juicio político: artículo 74, fracción V; artículo 109, fracción I, y artículo 110. Si bien considerado dentro de la función jurisdiccional que realiza el Poder Legislativo —por virtud de los trámites que éste conlleva para su desahogo— la facultad para conocer de la solicitud de juicio

político en contra de altos funcionarios públicos de los tres Poderes, cuyos actos u omisiones causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la Nación, constituye sin duda un instrumento para que el Legislativo ejerza funciones de control político. Sin embargo, por su naturaleza, el tema relativo al Juicio Político lo analizamos más adelante en el apartado relativo a la función jurisdiccional.

- Otras funciones de control político: Son las contenidas, entre otras disposiciones, en el artículo 29 de nuestro ordenamiento supremo, que se refieren, en el primer caso, a la aprobación que debe dar el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, para que el Ejecutivo pueda suspender las garantías constitucionales frente a situaciones de emergencia.

Ahora bien, las funciones antes citadas, y en general, las funciones de fiscalización y vigilancia de los actos del poder ejecutivo, está a cargo, de manera material y en su parte más interna de estudio, por las comisiones legislativas, las que a su vez son integradas por legisladores; y es aquí donde entra la importancia, de un nivel técnico de conocimientos en diversas materias, ya sea propias de la actuación del poder ejecutivo, o de conocimientos generales acerca de algún rubro importante del país (trabajo, agricultura, educación, seguridad social, industria paraestatal, etc.), que sirven para determinar si el poder ejecutivo, en su facultad y obligación de aplicación de la ley, lo hace de manera correcta, en relación al texto mismo de la ley, y a las necesidades imperantes colectivas del país. Pero de este tema de comisiones legislativas, se hablará en el siguiente capítulo.”<sup>98</sup>

A manera de conclusión, y tomando en cuenta, lo expuesto en párrafos que anteceden, el control del poder ejercido por el Poder Legislativo, es como nos refiere Carla Huerta Ochoa, de la siguiente

---

<sup>98</sup> <http://www.diputados-pri.org.mx/funlegis.htm>

manera: "...El control político significa poder exigir responsabilidad política, y existe cuando la Constitución atribuye funciones a distintos órganos y permite dar cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado...".<sup>99</sup>

## 2.5. Función Jurisdiccional

Esta función del poder legislativo,<sup>100</sup> siendo formalmente legislativa, por el órgano que la lleva al cabo, tiene materialmente el carácter de función jurisdiccional, tal y como se vio en el capítulo anterior. Esta se encuentra regulada en varios artículos de la Constitución, empezando con el artículo 74 fracción V, segundo párrafo que a la letra refiere "...Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren....". Es decir, la Cámara de Diputados, esta encargada de 'recibir o conocer' las acusaciones de orden político que se hagan en contra de ciertos servidores públicos<sup>101</sup>.

Por otro lado, en el artículo 76 fracción VII, se establece la facultad que tiene, acerca de este juicio político, la Cámara de senadores, ya que este precepto establece: "VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del de artículo 110 esta Constitución...". Y en este sentido, el artículo 110 de la Constitución a efecto de no transcribirlo, nos menciona que tipo de servidores públicos pueden ser sujetos de juicio político, llevando al cabo el procedimiento de acusación y sentencia citado en los artículos 74 y 76 antes descritos, y aplicando las sanciones consistentes en "...Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar

---

99 Huerta Ochoa, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1988, p. 175.

100 Considerando únicamente al Poder Legislativo Federal.

101 Ver artículo 110 Constitucional.

funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público...”; y analizando el contenido de este artículo 110 Constitucional, observamos que las sanciones a los servidores públicos contenidos en dicho artículo serán aplicables, si es que lo cometido por el servidor público de que se trate, en el ejercicio de sus funciones ha *violado de manera grave la Constitución*.

Ahora bien, en el párrafo que antecede se menciona que la Cámara de Diputados tiene facultades para “recibir o conocer” acusaciones del orden político en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 de la Constitución, pero ¿de quien puede recibir dicha acusación?. Bueno, en este sentido tenemos que, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece el procedimiento a seguir en un juicio político, y en esta ley “...se concede acción popular para que cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y con elementos probatorios suficientes, pueda presentar denuncia contra alguno de los sujetos del juicio, la cual tendrá que ratificar a los tres días naturales siguientes...”.<sup>102</sup>

No cabe duda que la acusación puede ser formulada por cualquier ciudadano, pero la responsabilidad de admitir de manera fundada en un primer momento, y de juzgar en un segundo momento, con la misma tesitura, corresponde al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, es necesario determinar, que este juicio político debe estar motivado únicamente por violaciones reales a la Constitución, y no por intereses particulares, revanchismos, estrategias partidistas, ni cualquier otra forma de carácter particular que vulnere tanto al servidor público afectado como a la sociedad.

Por lo anterior, los artículos que sí conviene transcribir, son el 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que a la letra refieren:

---

102 Instituto de Investigaciones Jurídicas. *op. cit.* tomo I – O p. 1868. Nota 95, página 37.

“Artículo 6.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

“artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del distrito federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de

procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”<sup>103</sup>

A manera de conclusión, se puede observar, que el número e importancia de las funciones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a corto y a largo plazo, una relevancia en la vida institucional, democrática, social, etc., del país, por lo cual, esta debe ser ejercida por personas de diversos estratos sociales a fin de que haya multiplicidad de puntos de vista, pero estos deben ir encaminados a un solo objetivo, que es el bien común o el interés general, pues, de lo contrario, si los diputados y senadores que se encuentren en funciones, sólo actúan con ojos partidistas o con intereses particulares, las funciones antes descritas, se viciarán de tal manera, que no sólo no cumplirán con su cometido, sino que ni siquiera se podrán llevar a efecto.

---

<sup>103</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>

### III. Funcionamiento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Habiendo analizado ya cuales son los tipos principales de funciones realizadas por el órgano Legislativo Federal en México, el objetivo del presente capítulo es hacer un estudio de las actividades principales de los principales órganos que integran a este Poder del Estado.

Lo que se ambiciona al realizar este estudio, es dar elementos de convicción, del trascendental trabajo realizado por el multicitado órgano de representación popular,<sup>103</sup> y en consecuencia, poder concluir la necesidad de aplicar en el, un sistema de carrera parlamentaria.

En este orden de ideas, se apreciará que los diversos órganos que integran, en este caso al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tienen atribuciones específicas, dependiendo del órgano que se trate, pero siempre, con la necesidad de realizarse con todo profesionalismo. Ejemplos de lo anterior, es la discusión de un proyecto de ley en el pleno, o la elaboración de un dictamen en las Comisiones de Trabajo, o el trabajo de la denominada Comisión Permanente, etc.

Por lo anterior y entrando en materia, enseguida se expondrá el contenido del tema antes expuesto:

#### 3.1. Congreso General

El fundamento constitucional del órgano Legislativo Federal, se encuentra en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, refiere a la letra: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un **Congreso General**, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."<sup>104</sup>

Ahora bien, como introducción al presente apartado, es de considerarse que la importancia de la actuación del Congreso General, es

---

<sup>103</sup> En este caso, de los órganos que lo integran.

<sup>104</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tan alta, que siendo redundantes con lo expuesto en capítulos anteriores, toda resolución que provenga de dicho congreso, recibe, por mandato de la Constitución, el nombre de ley o decreto.<sup>105</sup>

En este sentido, en la Constitución se enlistan las facultades que competen al Congreso General, específicamente en el artículo 73, el cual, en sus 30 fracciones, incluyendo incisos, determina en su generalidad, cuestiones de territorialidad de los estados que conforman la Federación; aspectos referentes a los ingresos de la Federación, deuda pública, empréstitos; declaración de guerra en base a datos proporcionados por el Ejecutivo; en lo tocante a la organización de las fuerzas armadas; cuestiones de nacionalidad, ciudadanía y extranjeros; vías generales de comunicación; moneda; organización de cuerpo diplomático y consular; delitos, penas y seguridad pública a nivel federal y en la relación con los estados y municipios; educación, artes, y arqueología; ausencia y renuncia del Presidente de la República; contribuciones; por citar los temas más relevantes.

En conclusión, las facultades que se acaban de mencionar tienen como objetivo principal, el demarcar límites territoriales entre estados, el allegar de recursos al Estado para cumplir con sus cometidos de servicio público; el control del Ejecutivo y fuerzas armadas.

### **3.1.1. Comisión Permanente**

La Comisión Permanente, es un órgano creado en el Poder Legislativo, el cual tiene por objeto, mantener una representación de manera constante de dicho poder, ya que la misma tiene facultades de funcionar en los periodos de receso de las Cámaras,<sup>106</sup> y el objetivo de dicha permanencia se puede describir en términos generales, para impedir una ausencia de uno de los tres poderes de la Unión.

---

<sup>105</sup> Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>106</sup> Ya sea de una sola de ellas o del Congreso en su conjunto.

Susana Talía Pedroza de la Llave, expone en relación con el tema: "...La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos.

La integración de dicha comisión, se encuentra fundamentada en el artículo 78 Constitucional, el cual a la letra refiere:

"Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto..."<sup>107</sup>

En dicho artículo de la Constitución, se habla, además de lo antes transcrito, de las facultades de dicho órgano legislativo, las cuales, dentro de las ocho fracciones de dicho numeral, se refiere a las facultades de ratificación de nombramientos por parte del Ejecutivo Federal, recepción de iniciativas de ley, otorgamiento de licencias y/o permisos a legisladores, entre otras; dichas facultades reiteran el sentido de suplencia del Congreso General en funciones, en sus periodos de receso.

Para los efectos generales de funcionamiento eficaz del poder legislativo, dicha comisión resulta poco criticable en cuanto a la especialización de sus integrantes legisladores; sin embargo, por la naturaleza de sus funciones, y en un marco de control Constitucional al Poder Ejecutivo, resultaría apto para el buen desempeño de dicha comisión, que sus integrantes tuvieran nociones de cuestiones constitucionales, con el objeto de no retrasar el trabajo de dicha comisión, con una falta de criterio en las decisiones que deban tomarse, sobre todo en ratificaciones y autorizaciones al Ejecutivo Federal.

---

107 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.2. Cámara de Diputados

En este apartado, lo importante a resaltar, desde mi punto de vista, es el conjunto de requisitos que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige a las personas que desean ser integrantes de la Cámara de Diputados, a efecto de analizar si desde estos requisitos permiten instaurar en el futuro legislador, una carrera parlamentaria, y en este sentido tenemos lo siguiente:

Tal y como menciona Jorge Sayeg Helú en su libro, "El poder legislativo en el texto original de la Constitución de 1917, conservaba en esencia los mismos lineamientos que ya tenía en la Constitución reformada de 1857, es decir, una vez que en 1874 se restableció en ella el Senado, transformándola (sic) de unicamarista en bicamarista."<sup>108</sup> Es decir, que únicamente se observan cambios en cuanto a la forma de plasmar dichos preceptos.

Así, tenemos que, el capítulo II, del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula lo concerniente al Poder Legislativo, el cual está conformado por un Congreso General, que se divide en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores.

De todo el articulado que regula al legislativo, nos interesan los artículos 55 y el 58, los cuales enumeran los requisitos que se exigen para llegar a ser diputado o senador, respectivamente.

El primero de ellos, es decir, el artículo 55 Constitucional, menciona:

"Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

---

108 Sayeg Helú, Jorge. *El poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991, p. 83.

III. 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;

IV. 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 noventa días antes de ella;

V. 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 noventa 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 periodo de su encargo, aun 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;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.<sup>109</sup>

El artículo mencionado, nos expresa varias ideas, las cuales es necesario destacar; la primera de ellas contenida en la fracción I, que por

---

<sup>109</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cierto existe un error en su redacción, toda vez que da a entender que se puede obtener la ciudadanía “por nacimiento”, y esto no es posible, pues la ciudadanía se adquiere conforme a lo que establece el artículo 34 de nuestra Constitución.

Así, esta fracción primera establece dos supuestos distintos, la nacionalidad y la ciudadanía, los cuales se explican a continuación. La persona que va a desempeñar el cargo de diputado, debe tener un vínculo muy estrecho con la Nación Mexicana, esto en virtud de que “La xenofobia a la que nos habían conducido los muchos abusos que en nuestro país llegaron a cometer los extranjeros desde las épocas más remotas de nuestra historia, y que durante la dictadura del General Díaz hicieron crisis, constituyendo una de las causas fundamentales de nuestro movimiento revolucionario, sería determinante, efectivamente, no sólo de nuestra plasmación constitucional, sino de la ulterior evolución de nuestras instituciones en general”,<sup>110</sup> por otro lado, tiene que ejercer la diputación con pleno ejercicio de sus derechos; esta fracción primera no ha cambiado desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917.

La fracción II del artículo en cuestión, nos manifiesta la edad, que la sociedad ha considerado eficaz en que las personas tienen ya plena madurez para ejercer funciones políticas. Esta fracción ha ido cambiando progresivamente, en relación a la edad que se considera apta para ejercer el cargo de diputado (y en el artículo 58 constitucional, para Senador), pues originalmente se exigían 25 años como mínimo a los diputados, posteriormente según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 la edad paso a 21 años, para los diputados.

Continuando con esta descripción, se exige un origen estatal cuyo objetivo es que el Diputado conozca, en relación a su estado origen, las

---

110 Sayeg Halú, Jorge. *op. cit.*, p. 111. Nota 108, página 52.

situaciones que se pueden llegar a presentar en cuestiones legislativas; esto está estrechamente relacionado con la representatividad (esta representatividad, es según nuestra Constitución, en el caso de los diputados, de la Nación; sin embargo, según Schmitt “la palabra nación es más expresiva e induce menos a error. Designa al pueblo como unidad política con capacidad de obrar y con la conciencia de su singularidad política y la voluntad de existencia política”<sup>111</sup>), que les encomendó el cargo y función de legislar; históricamente el argumento que respalda el contenido de esta fracción tercera se basa en “que los diputados nunca fueron la genuina expresión de la soberanía popular, puesto que todos los cargos de elección popular estaban monopolizados, estaban centralizados por los hombres de la capital”.<sup>112</sup>

Sin embargo, esta fracción si ha sufrido algunas reformas con el tiempo, siendo su texto original el siguiente: “III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.”<sup>113</sup>; posteriormente sufrió un primer cambio, con lo cual quedó de la siguiente manera: “III. 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. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;”.<sup>114</sup>

Y la última reforma que sufrió esta fracción (Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977), es la que le otorga su texto original. En las fracciones IV, V y VI, se establecen restricciones condicionales o definitivas para llegar a ser Diputado pues se pretende evitar ocasiones de ventaja electoral o de influencias que alteren la

---

111 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1981, p. 90.

112 Sayeg Helú, Jorge. *op. cit.*, p. 115. Nota 108, página 52.

113 Diario Oficial de la Federación, 5 de Febrero de 1917.

114 *Ibidem.*, 8 de octubre de 1974.

transparencia legislativa, todas estas explicadas por las causas históricas que se presentaron antes de la promulgación de la actual Constitución; de estas tres fracciones, las número IV y VI han conservado la redacción publicada en el texto original de la Constitución, en cambio, la fracción V ha sufrido los siguientes cambios. Su texto original fue: "V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes del de la elección."<sup>115</sup>

La primera reforma de esta fracción se plasmó de la siguiente manera: "V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los Gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun 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."<sup>116</sup>

La última reforma que sufrió esta fracción, de fecha 31 de diciembre de 1994, sólo afectó al primer párrafo de este, quedando redactado como actualmente aparece en nuestra Constitución. Por último, la fracción VII enumera la restricción de caer en alguno de los supuestos de reelección que menciona el artículo 59 Constitucional; esta fracción fue publicada el 29 de abril de 1933.

---

<sup>115</sup> *Ibidem.*, 5 de febrero de 1917.

<sup>116</sup> *Ibidem.*, 29 de abril de 1933.

### 3.2.1. Atribuciones Exclusivas

La Cámara de Diputados, tiene a nivel constitucional, ciertas atribuciones<sup>117</sup> que le son exclusivas, es decir, que solamente dicha cámara y no el congreso en pleno, conocen. Lo anterior tiene entre algunos de sus motivos, el agilizar el quehacer legislativo; otro de las causas que dieron origen a este término, fue la necesidad de diferenciar la naturaleza de cada una de las Cámaras del entonces denominado Congreso de la Unión,<sup>118</sup> cuando se reinstauró la figura de la Cámara de Senadores, mediante reformas constitucionales del día 13 de noviembre de 1874.

A nivel constitucional, el artículo 74 dicta cuales son estas atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados; a saber:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

---

117 Vid supra, capítulo 1. cometidos del poder público.

118 Hoy Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así

como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

VI. Derogada;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta constitución.”.<sup>119</sup>

Ahora bien, las anteriores facultades, tienen como características las siguientes: a).- Su consecuencia legal no es la creación de leyes, sino de decretos, los cuales a diferencia de aquellas, no pueden ser vetados por el Ejecutivo Federal; y b).- Se realización se hace de manera exclusiva y no sucesiva,<sup>120</sup> tal y como el nombre lo describe. En este sentido, se hace patente la diferencia de estas facultades, respecto de las marcadas en los artículos 73 (facultades sucesivas y/o únicas del Congreso General), 76 (facultades exclusivas de la Cámara de Senadores) y 77 de la Constitución (facultades no exclusivas, pero tampoco sucesivas).

Y en el caso que nos ocupa, vemos que la Cámara de Diputados cuenta en general con facultades exclusivas del orden declaratorio y de orden presupuestal.

---

<sup>119</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>120</sup> Un ejemplo de un acto legislativo sucesivo, es la creación de la ley, toda vez que esta pasa por una serie de procedimientos constitucionalmente definidos, y dentro de los cuales se encuentra la discusión del proyecto de ley por la cámara de origen y posteriormente por la cámara revisora.

### 3.3. Cámara de Senadores

Ahora bien, el segundo de los artículos a tratar, respecto de los requisitos para ser legislador, es el 58, en lo que toca a la Cámara de Senadores, el cual menciona lo siguiente:

“Artículo 58. Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de veinticinco años cumplidos el día de la elección.”<sup>121</sup>

Este artículo nos remite a la misma serie de requisitos que se analizaron para poder ocupar el cargo de diputado, con la salvedad del mismo artículo 58, que ordena cual es la edad mínima para ocupar el cargo de Senador. Esto se debe a que, “...desde épocas remotas el Senado ha sido considerado como el guardián de las tradiciones de la comunidad y elemento aglutinante y de consolidación de la unidad estatal.

En este sentido, y de acuerdo a su etimología, del latín *senex*, que quiere decir viejo o anciano, ha sido la práctica y creencia dominante que los senadores deben ser hombres viejos.”,<sup>122</sup> esto puede tener raíz en el requisito que se exigía en Roma para ser Senador; se pedía el *cursus honorum*, que significaba el haber ocupado sucesivamente los más altos cargos de aquella época: *questor*, *edil*, *pretor*, *ensor*, etc., lo cual implica tener bastante experiencia política y por consecuencia edad física.

La evolución de este artículo ha desprendido diferentes edades para ocupar una senaduría, que en un principio era de 35 años, (en su texto original los requisitos para ser senador, estaban contenidos en el artículo 59 constitucional, pues en aquel momento el original artículo 58 hablaba de la duración de un Senador como tal y el tiempo de renovación parcial de dicha Cámara y no fue sino hasta el 29 de abril de 1933 cuando obtuvieron sus actuales numerales), luego se reformó, según publicación

---

<sup>121</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>122</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, 1985. U.N.A.M., p. 142.

en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 14 de febrero de 1972, para quedar en 30 años, pero la última reforma, publicada en el D. O. F. el 29 de julio de 1999, estableció la actual edad de 25 años.

Todo lo anteriormente mencionado, nos hace reflexionar que, los requisitos que se han exigido a lo largo de la vigencia de estas constituciones, prescriben únicamente cuestiones sobre edad mínima; ciertas condiciones de nacionalidad o ciudadanía; ciertas características patrimoniales; y algunos otros en sentido restrictivo, respecto al desempeño de ciertas funciones o cargos públicos. Pero, ninguno de estos establecen las características que un posible legislador debe poseer en su preparación o conocimientos legislativos, tanto teóricos, como técnicos.

De hecho, el proyecto inicial de dicho artículo contemplaba algo relativo a la educación de los candidatos a diputados y consecuentemente de senadores, pero “se suprimió de la redacción final de la fracción I del artículo constitucional que nos ocupa,... el requisito que en el sentido de saber leer y escribir” que “consignaba no solamente el mismo artículo del proyecto Carranza, sino el propio dictamen de la comisión.”<sup>123</sup>

También se menciona que el hecho de haber omitido tal consideración obedece a que “Se juzgó, no sin razón, que sería ridículo y hasta vergonzoso poner dicha limitación en nuestra carta fundamental; que era preferible, como lo hacía la Constitución anterior, no decir nada al respecto, y que en todo caso fueran los propios pueblos quienes se encargasen de no hacerse representar por analfabetas.”<sup>124</sup>

Ahora bien, lo que es conveniente analizar de el argumento antes mencionado y al mismo tiempo preguntarnos, es si ¿conviene guardar la “dignidad” que el cargo de Diputado o Senador merecen y omitir todo requisito que hable acerca de la preparación de dicho funcionario; o bien si

---

<sup>123</sup> Sayeg Hellú, Jorge. *Op. Cit.*, p. 112. Nota 108, página 52.

<sup>124</sup> *Idem*

es preferible establecer de antemano que quienes van a representar al pueblo en sus decisiones, tengan una idea de qué están haciendo y como lo van a realizar?.

Lo anterior, no pretende dar la idea de un Poder Legislativo elitista, sino que, los representantes populares, tengan preparación académica mínima y conozcan la problemática actualizada de las necesidades sociales. Todo esto es porque “El número de ‘políticos profesionales’ va siendo cada vez más necesario”, sobre todo por el hecho de que crear la ley, no es cosa de juego. Acabamos de pasar por una época de cambio de siglo y de milenio; debemos así también, tener un cambio positivo en el Poder Legislativo de México.

En conclusión, los elementos que la Constitución marca para poder aspirar a un puesto de representación popular, no contemplan el que estos aspirantes cuenten con una preparación legislativa que los haga aptos legisladores, abocándose a guiar por el buen camino, únicamente a la voluntad del pueblo. Por lo tanto, con la discusión hecha en cuanto a la educación de los legisladores como requisito constitucional, sí podría instaurarse, no un sistema de carrera parlamentaria, sino de preparación pre-electoral, sin embargo, se llegaría sin lugar a dudas a un Poder Legislativo donde los aspirantes serían pocos; en cambio con una preparación post-electoral, mediante la aplicación de la carrera parlamentaria, se lograría, como más adelante se estudiará, un poder legislativo más sólido.

### **3.3.1. Atribuciones Exclusivas**

Con la explicación del significado de este término, que ya fue expuesta en el apartado 3.2.1. del presente capítulo, tenemos que las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores son, a diferencia de la de Diputados, de carácter de la Diplomática Exterior, uso de la Fuerza Armada y designación y/o ratificación de ciertos funcionarios; a continuación se describe a la letra el contenido del artículo 76 de la

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a dichas atribuciones exclusivas del Senado de la República:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del 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, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado;

La ley reglamentara el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la república, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma constitución le atribuye."<sup>125</sup>

### **3.4. Comisiones Legislativas**

Las comisiones legislativas, son los órganos especializados dentro de cada una de las cámaras del Congreso General, y su función es el estudio intenso de las iniciativas de leyes y de los asuntos que, según las circunstancias del país, afecten de manera significativa la vida nacional.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, debe entenderse por Comisión "...la integración de un grupo reducido de

---

125 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.”.<sup>126</sup>

La anterior definición, respalda el hecho de que una comisión legislativa es un órgano formado por diputados o senadores,<sup>127</sup> al que se le puede describir como un cuerpo de trabajo en *petit comité*, toda vez que el número de integrantes de una comisión es reducido, pero dicho límite en el número, tiene que ver, o por lo menos eso debería de ser, en atención a una especialización del tema de la comisión (por ejemplo: trabajo, seguridad pública, gobierno, estudios legislativos, etc.) y el objetivo es reunir a los legisladores que por sus diversas capacidades tengan vinculación directa con el tema estudiado en la comisión respectiva.

El fundamento jurídico de estos órganos legislativos, se encuentra en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1999, el cual a la letra ordena: “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.”.<sup>128</sup>

Ahora bien, dicha ley orgánica refiere un catálogo de comisiones, tomando en cuenta para ello el tipo de atribuciones que desempeñan, y estas son:

- **“De cortesía.** Previstas en los artículos 15, 16 y 20, cuya integración es definida por la Mesa Directiva. Sus funciones están referidas al cumplimiento del ceremonial durante el desarrollo de las diferentes sesiones que celebra la Cámara.

---

126 en [www.diputados-pri.org.mx/](http://www.diputados-pri.org.mx/)

127 Dependiendo el origen de la comisión, ya sea en Cámara de Diputados o Cámara de Senadores.

128 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Ordinarias.** Según el artículo 39, son las que se mantienen de Legislatura a Legislatura y tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dentro de las comisiones ordinarias, en su artículo 40 la ley hace distinción de la Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, respecto de su constitución y funciones.
- **La Comisión Jurisdiccional.** En su artículo 40, la Ley Orgánica establece que esta Comisión se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16. Entre ellos deberán designar a quienes habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.
- **De investigación.** Por disposición del artículo 41, las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional. Esta comisión, así como la Comisión Jurisdiccional, se constituyen con carácter transitorio y funcionan en los términos constitucionales y legales.
- **Especiales.** Establece el artículo 42 que el Pleno puede acordar la constitución de comisiones especiales para hacerse cargo de un asunto específico y que el acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes y el término para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Las comisiones especiales

deberán extinguirse con el fin del mandato de la Legislatura, o bien cuando hayan cumplido su objeto." <sup>129</sup>

A continuación, se transcribirá el nombre de las comisiones que actualmente existen dentro del Congreso General, de conformidad con la ley orgánica antes citada, y el objeto de dicha transcripción, es respaldar el argumento de 'especialización' de dichas comisiones y por consiguiente de sus integrantes:

- I. Agricultura y Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comunicaciones;
- VI. Cultura;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Desarrollo Metropolitano;
- IX. Desarrollo Rural;
- X. Desarrollo Social;
- XI. Economía;
- XII. Educación Pública y Servicios Educativos;
- XIII. Energía;
- XIV. Equidad y Género;
- XV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XVI. Fortalecimiento al Federalismo;
- XVII. Gobernación;
- XVIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIX. Justicia y Derechos Humanos;

---

129 en [www.diputados-pri.org.mx/](http://www.diputados-pri.org.mx/)

- XX. Juventud y Deporte;
- XXI. Marina;
- XXII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- XXIII. Participación Ciudadana;
- XXIV. Pesca;
- XXV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
- XXVI. Presupuesto y Cuenta Publica;
- XXVII. Puntos Constitucionales;
- XXVIII. Radio, Televisión y Cinematografía;
- XXIX. Recursos Hidráulicos;
- XXX. Reforma Agraria;
- XXXI. Relaciones Exteriores;
- XXXII. Salud;
- XXXIII. Seguridad Publica;
- XXXIV. Seguridad Social;
- XXXV. Trabajo y Previsión Social;
- XXXVI. Transportes;
- XXXVII. Turismo; y
- XXXVIII. Vivienda.<sup>130</sup>

El anterior catálogo de comisiones de trabajo, es reducido en contraste con el número de comisiones legislativas de 'dictamen legislativo' que existían antes de que la actual Ley Orgánica derogara a su similar del 25 de mayo de 1989, las cuales en número eran casi el doble, según se desprende de la fracción II del artículo 43 de la abrogada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta la entrada en vigor de la ley que actualmente se aplica en la materia;

---

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

el objetivo de dicha reforma,<sup>131</sup> fue el disminuir el ausentismo de los legisladores miembros de dichas comisiones, ya que, por ejemplo, un Diputado podía ser miembro de 3 o hasta 4 comisiones, no pudiendo atender de manera adecuada el trabajo de todas ellas.

Pero, independientemente de lo anterior, el objetivo de especializar el trabajo de los legisladores dentro de las comisiones de trabajo, se fomentó con dicha reforma, pues, si bien no existen todavía criterios para la inclusión de los legisladores a la comisiones, también es cierto que el trabajo dentro de estas se hará de manera más especializada por el hecho de que sus miembros no pueden pertenecer a un gran número de comisiones, toda vez que el número de las mismas ha sido reducido.

Esta característica cuantitativa de las comisiones legislativas, es respaldada por el comentario que hace Susana Talía Pedroza de la Llave, en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, al referir: "En cuanto a las comisiones ordinarias, existen sólo 23. Éste es un número muy apropiado, ya que permite realizar un mejor trabajo legislativo y existe la posibilidad de crear subcomisiones. Las comisiones tendrán hasta 30 miembros y ningún Diputado podrá pertenecer a más de dos."<sup>132</sup>

Con todo lo anterior, vemos que el trabajo de los legisladores dentro de cada una de las comisiones antes citadas, debe ser, por razones inherentes a una eficacia en el funcionamiento de las mismas, en base a legisladores que para cada uno de los casos anteriores, conozcan en diversas facetas el contenido y problemática de los asuntos tratados en dichas comisiones; así mismo, y para los efectos del presente trabajo, la carrera parlamentaria aplicada en el presente caso, produciría una especialización todavía más profunda en los legisladores, para el efecto

---

131 Reducir el número de comisiones.

132 Pedroza de la Llave, Susana Talía. *La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno*. En [www.juridicas.unam.mx/publica/revl](http://www.juridicas.unam.mx/publica/revl) p. 4 y 5 versión impresa.

de una mejor productividad a nivel de comisiones legislativas, toda vez que el renovar cada 3 o 6 años a sus integrantes, causa, sin lugar a dudas trabajos intermitentes, discontinuos y faltos de conocimientos especializados.

## IV. La Carrera Parlamentaria

En el presente capítulo, cuyo contenido es referente a la *carrera parlamentaria*, expondré su concepto y la viabilidad de integrarlo al sistema jurídico mexicano. Así mismo y bajo el supuesto de haber integrado ya este concepto al marco jurídico mexicano, citaré cuales serían aquellos tópicos relativos a la intervención de los partidos políticos, en el contexto de una carrera parlamentaria; así como las posibles ventajas y desventajas que este sistema acarrearía, en rubros específicos tal y como la creación de las leyes, la reelección legislativa, la interrelación con los otros poderes de la Unión, etc.

Todo lo anterior se expondrá en el desarrollo del presente capítulo, sin perder de vista el objetivo principal del presente trabajo, que es respaldar mecanismos de profesionalización de los miembros del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### 4.1. Concepto

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra Carrera significa: "Conjunto de estudios que habilitan para el ejercicio de una profesión."<sup>133</sup> Así mismo, la refiere, en conjunto con la frase 'estar en', como "Empezar a servir en algún destino o profesión."<sup>134</sup> Por lo cual, para el caso que nos ocupa, una carrera es una actividad o encargo que se desarrolla de manera continuada.

Ahora bien, tomando en cuenta que parlamentario, es lo referente al parlamento, es decir, al poder legislativo, tenemos que la expresión *carrera parlamentaria*, debe ser entendida como: Actividad que se desarrolla de manera continua, por personas electas para el cargo, en el ámbito del ejercicio de la función legislativa.

---

<sup>133</sup> <http://www.rae.es/>

<sup>134</sup> *Idem.*

Bajo esta tesis, y tomando en cuenta el primer concepto de carrera que se incluyó en párrafos que anteceden, dicha carrera parlamentaria debe ser sustentada con una serie de estudios que habilitan el ejercicio del legislador, ya que en caso contrario, estaríamos hablando únicamente de un ejercicio continuo sin el sustento que acredite la capacidad de ejercicio de la actividad legislativa.

Para completar la idea antes expuesta, tenemos el caso análogo del *servicio profesional de carrera* que ha sido instaurado con la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la cual, con toda razón según mi punto de vista, se le denominó carrera a dicho servicio profesional, por el aspecto de la preparación y capacitación que se exigen en dicha ley, específicamente en el artículo 2, el cual cita como base de dicho servicio profesional de carrera, el mérito:

“El sistema de servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”<sup>135</sup>

Por lo tanto, en el contexto del presente estudio, no es posible hablar de una carrera parlamentaria, sin la base de la preparación o los estudios en materia legislativa, para poder dar contenido al concepto que nos ocupa.

Ahora bien, bajo las dos características que estudiamos acerca de la carrera parlamentaria (preparación y permanencia), podemos ampliar el término, como sigue:

Actividad que se desarrolla de manera continua, por personas electas para el cargo, en el ámbito del ejercicio de la función legislativa,

---

135 <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/ctfed/>

bajo continuos y permanentes programas de capacitación y actualización en asuntos legislativos.

#### **4.2. Integración a la Función Legislativa**

La carrera parlamentaria, como ha quedado definida en el apartado anterior, debe ser integrada a la función legislativa, como un sistema inherente a dicha función. Y varios son los argumentos para ligar dicho concepto al quehacer legislativo; de hecho, la gran mayoría de ellos han sido ya abordados en los capítulos 2 y 3 del presente trabajo, toda vez que las funciones y el funcionamiento referidos en dichos capítulos, versar sobre actividades que son fundamentales tanto para la actividad legislativa, como para la vida política y jurídica del Estado y del país en lo general; razón por demás suficiente para aplicar los elementos que componen el término *carrera parlamentaria*.

Sin embargo, con el objeto de ahondar más en el tema, a continuación expondré lo relativo a la denominada técnica legislativa.

Como parte de estos conocimientos, el futuro legislador, debe tener estudios sobre técnica legislativa; entendida ésta como "...el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica".<sup>136</sup>

Así mismo se define, según Susana T. Pedroza de la Llave como "El conjunto de recursos para elaborar la norma jurídica de manera lógica, congruente y en armonía con las demás normas que integran al sistema jurídico de un determinado territorio".<sup>137</sup> Dentro de esta labor de educación legislativa, se debe tomar en cuenta el proceso legislativo; entendiendo que, el proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los

---

<sup>136</sup> Corona Ferrero, Jesús M., et., al., *La Técnica Legislativa a Debate*; Tecnos, España, 1994. p. 20.

<sup>137</sup> Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. Octubre - Noviembre 1999, Cámara de Diputados, Comisión de Estudios Legislativos, Sesión académica VIII.

Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo se debe de explicar que las iniciativas pueden ser objeto de observaciones parciales o totales por la Cámara tanto de origen, como de la revisora e inclusive por el Ejecutivo; estas observaciones deben ser estudiadas y criticadas por todos los miembros del legislativo, y no solo por unos cuantos, provocando que se restrinja el punto de vista de muchos legisladores y el verdadero funcionamiento de un poder legislativo representativo.

Debo recordar que la aprobación o rechazo de las iniciativas presentadas para su discusión puede provocar que sea nuevamente dictaminada y votada en la Cámara de Origen. Por tanto se tendrá un resultado de este proceso en ambas cámaras, resultado que puede ser, que se deseche y se presente hasta el siguiente período de sesiones o pase al Ejecutivo para sus efectos constitucionales. Lo anterior se refiere a que “para modificar una ley es necesario conocer primero las ventajas e inconvenientes de la ley en vigor”.<sup>138</sup>

Acerca de esto basta mencionar que “...el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, de 1980 a 1996 ha sido reformado 30 veces. En unas ocasiones, para incrementar, y en otras, para disminuir la penalidad, como es el caso de los delitos contra la salud. Cabría preguntarse si las múltiples reformas han servido para reducir el índice delictivo”.<sup>139</sup>

En la parte técnica de la preparación legislativa, el futuro congresista debe conocer que para expresar el sentido de creación o reforma de una ley cuenta con la exposición de motivos, en donde posee mucho mayor libertad de redacción con relación a la propia ley. Sin embargo se debe procurar que en los escritos legislativos, se apliquen reglas básicas tal y

---

138 Sempé Miniville, Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Porrúa México, 1997; p. 2.

139 Idem.

como: que se hagan totalmente en idioma español; respetando reglas de puntuación con el objeto de distinguir el sentido de las oraciones; que exista concordancia entre palabras y frases; redactar de manera sobria, sin adornos, clara, sencilla y exactamente; expresar las leyes en sentido normativo, y hacer una regla por artículo, etc.<sup>140</sup>

Además, "También se toma en cuenta, dentro de esta parte técnica, la nacionalidad, la mayoría de edad, la entrada en vigor, la abrogación, la derogación de las normas jurídicas",<sup>141</sup> con el objeto de poseer un sistema normativo puro y con el menor número de errores técnicos posibles, evitando deficiencias, duplicidad, falta de términos, etc.; por lo tanto se deduce que el objetivo a alcanzar por parte de la técnica legislativa es la seguridad jurídica, y que ésta sólo puede alcanzarse si "...el ejercicio de la potestad normativa por quien la tiene legitimamente atribuida se realiza de acuerdo con un procedimiento que facilite tanto el cumplimiento de los requisitos formales propios de cada norma, según su clase, como el conocimiento de la realidad fáctica y jurídica sobre la cual la norma va a actuar; procedimiento que ha de ser suficientemente transparente para generar confianza y aceptación en los ciudadanos".<sup>142</sup>

Así, vemos que la realidad de nuestro país, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, requiere, no de un grupo de personas que "jueguen a ser legisladores", sino de gentes que conociendo diferentes aspectos de la vida nacional, representen pluralmente el interés del pueblo mexicano. Y que al realizar su función, sepan el quehacer básico de un legislador, pues eso es lo que el pueblo, mediante el voto, les encomendó.

Tal y como lo mencionó Víctor Manuel Martínez Bullé-Goyri, en el Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio:

---

140 *Ibidem*. Capítulo III.

141 Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. Octubre - Noviembre 1999. Cámara de Diputados. Comisión de Estudios Legislativos, Sesión académica VIII.

142 Corona Ferrero, Jesús M., et al., *op. cit.*, pp. 21-22. Nota 136 página 73.

"...es que los especialistas se especialicen para que sean peritos en derecho y hagan leyes, no, tampoco queremos que sean peritos en derecho, los diputados deben ser buenos representantes que tengan si conocimiento de la estructura, lo que necesitan conocer la estructura del Estado, de la manera de hacer las leyes, para que puedan hacer bien su trabajo, que incluso no sería malo que tomaran cursos, que se dieran cursos específicos para diputados, una vez que fueran electos, digamos, los que serían repetidores ya no tuvieran que tomarlo, repetidores en el sentido de reelectos ya no tuvieran que tomarlo..."<sup>143</sup> mas adelante menciona "...Y esos representantes, dicen pero bueno no todos son abogados, ojalá que no todos fueran abogados, pero sí que se desarrollen en sus cuerpos técnicos de apoyo que son necesarios en los Congresos..."<sup>144</sup>

Mi propuesta no es imposible, inclusive pienso que una vez que se pone en movimiento alguna ambición, el logro viene más pronto de lo que se hubiere podido imaginar.

Ahora bien, sin salir del concepto presentado en el presente capítulo, a continuación transcribo parte de un trabajo que realicé, partiendo de una visión postmodernista, en la cual, mediante diversos argumentos, llego a la misma conclusión, relativa a la instauración de una carrera parlamentaria, con las características vistas en el primer apartado del presente capítulo.

"El núcleo de la fe moderna es la confianza en la ilustración. La ilustración ofrece la posibilidad y la conveniencia de un mundo desmitificado. La ilustración sostiene que el mundo ha estado oculto por la bruma de la mitología durante milenios de autoconciencia humana. Bajo el velo del mito, el mundo era un lugar despiadadamente duro, de una crueldad intrínseca a su naturaleza. Según el punto de vista de la

---

<sup>143</sup> Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. Octubre - Noviembre 1999, Cámara de Diputados, Comisión de Estudios Legislativos, Sesión académica V.

<sup>144</sup> Idem.

ilustración, el mundo encubierto estaba embozado por la irracionalidad y, en consecuencia, por el sufrimiento, desde el mito primitivo hasta la compleja metafísica del Cristianismo." <sup>145</sup>

Con este enunciado ilustro la justificación del nacimiento del Estado, como un ente protector de la sociedad, en tanto que ésta es, por naturaleza y en relación con los mitos creados por la falta de explicación racional de las cosas, una masa cruel entre los miembros que la integran. Es decir, con esto estoy hablando del estado de naturaleza del hombre en sociedad, en donde se le conceptualiza con el enunciado: *El hombre es el lobo del hombre*.

"Bajo el nombre de razón se concibe la idea del ser auténtico, en la cual todas las antítesis significativas (la de sujeto y objeto, esencia y apariencia, pensamiento y ser) se encuentran reconciliadas. Vinculada a esta idea, existe la convicción, de que lo que existe no es ya e inmediatamente racional, sino que más bien debe ser elevado a lo racional. La razón representa la más alta potencialidad del hombre y de la existencia; ambos convienen recíprocamente" <sup>146</sup>

En este sentido, tenemos que, la razón descrita como se hace en el párrafo anterior, debe ser un elemento inherente al ser humano, cuya función, sea proceso y depuración de las tesis y antítesis que, en relación con cualquier objeto tangible o intangible, pueda ser sujeto de estudio y que el ser humano, tenga esa capacidad de concreción, a efecto de determinar todo lo posible acerca de dicho objeto. Es decir, la capacidad de desmitificar todas las explicaciones, que el ser humano se haga de su entorno.

Bajo esta tesitura, tenemos que, durante estas pláticas sobre postmodernismo, se habló de una desvinculación de la razón con la

---

<sup>145</sup> Friedman G., *La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt*, capítulo X. La Crisis de la Ilustración, Fondo de Cultura Económica; México, 1986, p. 115.

<sup>146</sup> Marcuse, *Philosophy and Critical Theory*, en Friedman G., *La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt*, capítulo X. La Crisis de la Ilustración, Fondo de Cultura Económica; México, 1986, p. 118.

memoria histórica, durante el modernismo; esto es, que los teóricos de la época moderna, si bien, actuaban bajo la luz de la razón, no invocaban la memoria de hechos pasados, a efecto de ir eliminando complejidades en el pensamiento basado en la razón.

Al respecto, cabe recordar a manera de cita, la exposición acerca del estudio inicial que Nicolás Tenzer hace acerca de la historia, partiendo de los conceptos *sentido* y *fin*.

Ahora bien, sin pretender salirme del marco teórico que presentó en párrafos que antecede, creo necesario, hacer aquí la transcripción del concepto de autopoiesis, característica de los sistemas postmodernos, propuestos por Luhmann entre otros, como ejemplo de la concepción postmodernista de la sociedad.

Al respecto, de lo expuesto por Alberto Maturana, refiero a continuación el concepto de autopoiesis: -Capacidad de un sistema para organizarse de tal manera que el único producto resultante es él mismo. No hay separación entre productor y producto. El ser y el hacer de una unidad autopoietica son inseparables y esto constituye su modo específico de organización. Nuestra experiencia esta amarrada a nuestra estructura de una forma indisoluble. No vemos el espacio del mundo vivimos nuestro campo visual.-

En este sentido, el concepto de autopoiesis, sirve para explicar la conservación y el cambio de la identidad de los sistemas sociales conservando su autonomía, constituida por una 'forma de auto-organizarse' en congruencia con la diversidad de acciones y aspiraciones de los individuos de tal forma que, según Luhmann, son las interacciones comunicativas las que construyen un entendimiento *meaning* cuyo sentido es autoreferente para el sistema.

Pero volviendo a nuestro tema, que es una propuesta para el Estado, desde la concepción postmodernista, me gustaría en primer término, citar a Alfonso Ibáñez, bajo las siguientes líneas: "Es quizás en el terreno

político donde los efectos patológicos y aberrantes de la modernidad se han hecho más patentes. Pues las certezas absolutas y las ideologías 'totalizantes', tanto del liberalismo como del socialismo, han conducido al estatismo totalitario del fascismo y del estalinismo.

Existe aquí una gran paradoja, porque si en ambos planteamientos se prometía una regulación armoniosa de la sociedad, ya sea por los automatismos del mercado o por la libre asociación de los productores, el resultado ha devenido en maquinarias muy bien montadas de dominación tecnoburocrática"; "Hoy se pone en cuestión, tanto teórica como prácticamente al Estado-Nación moderno. Ese Estado centralista y homogeneizador de las aspiraciones humanas, que anula las diferencias y aplasta la creatividad social. Frente a esta totalidad, el Estado, lo postmoderno revaloriza lo fragmentario, lo plural y el derecho a las diferencias. Un Estado, si se quiere, pero que nace desde la diversidad social y étnico-cultural. En la cultura política de las izquierdas también se va procesando la crítica al 'paradigma estatal' de la política. Y quizás haya que poner mucha atención, de otra parte, al cuestionamiento de que existiría un proyecto de emancipación global que debe ser llevado a cabo por un determinado agente histórico".<sup>147</sup>

El texto antes transcrito, describe de manera excelente, el propósito de las ideas postmodernistas, referidas desde luego a la idea del Estado; además conceptos como: *diversidad*; *Fragmentario*, son los elementos que añadidos a los de profesionalización, dan respaldo teórico a mi propuesta de reforma al poder legislativo, como ente público, conformado por personas que dependen de la unidad (partido político); siendo el objetivo de la propuesta crear un Poder Legislativo fuerte, cimentado en la diversidad no dependiente de ningún partido político, bajo el auspicio de la educación.

---

<sup>147</sup> Ibáñez, Alfonso. *Modernidad y Postmodernidad en la Política* Humberto Orozco, Coord. Postmodernidad en el mundo contemporáneo. México, 1997. pp., 89 – 90.

Lo anterior suena un tanto elitista, sin embargo, es una realidad que las leyes emitidas por los cuerpos legislativos en México (tanto nivel Federal como estatal), carecen de una adecuada técnica legislativa. Por lo tanto, la diversidad que se logre con la independencia de los legisladores a un partido político y la preparación que se les otorgue con antelación a su inicio en el cargo, logrará un cuerpo colegiado con una eficaz estructura. Aunado a lo anterior, resulta legalmente obligatorio para los Partidos Políticos, que al contar con centros de capacitación para sus integrantes, parte de su formación sea sobre cuestiones de técnica legislativa y no sobre *formación política*; lo anterior según se desprende de manera textual, del inciso i) del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual se verá en el apartado siguiente.

No omito señalar que el sustento de las teorías postmodernistas aquí expuesto, no es todo lo dicho sobre el tema, además que como ya se ha mencionado, no existe consenso sobre el tema "postmodernismo", tal y como señala Fernando leal: "...Las diferencias son grandes y tienen lugar en debates complejos donde Rorty critica a Derrida, Foucault y Habermas, Habermas critica a Rorty, Derrida y Foucault, y en cierto modo todos se critican entre sí. Esta es realmente una situación postmoderna: la diversidad abunda y se trata de que abunde".<sup>148</sup>

#### **4.3. Intervención de los Partidos Políticos**

Citando del Diccionario Jurídico Mexicano, realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., el concepto de Partido Político, tenemos lo siguiente: "Con Maurice Duverger se puede decir que el origen de los partidos políticos, propiamente dichos, se remonta a poco más de un siglo de existencia... En el presente los partidos políticos han cobrado carta de ciudadanía en todas partes... Al respecto conviene

---

<sup>148</sup> Leal, Fernando. *Entre la ironía y la Autofagia: Reflexiones sobre el Postmodernismo en Filosofía*. Orozco coord. ITESO, México, 1997, pp.. 75 – 76.

recordar que la doctrina considera que un partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello, cuentan con una organización permanente".<sup>149</sup>

Para Guillermo Cabanellas, partido político significa: "Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado y con ideas o programa más o menos definido y leal para tal empresa".<sup>150</sup> Esta ideología se entiende, en el más puro de los sentidos, como una voluntad mayoritaria o no, en favor del pueblo, de su bienestar; y no como un interés totalmente particular que se defiende porque "me conviene"; tal y como lo expresa Franz Neumann: "La representación de un grupo político por 'representante del pueblo', tiene lugar frente al soberano a través de los miembros más sobresalientes económica y culturalmente de entre los 'ciudadanos activos'".<sup>151</sup>

Pasando a otro rubro, una de las funciones de estos organismos, es la de orientar a sus agremiados en una determinada ideología, inclusive se dice entre los autores, que un partido político es necesario para el efectivo ejercicio de la democracia. Esto lo hacen de la siguiente manera: "Los partidos políticos encuadran a los electores de dos modos. Por una parte, desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas",<sup>152</sup> y por otra parte, los candidatos propuestos, a los electores, para cargos públicos, son elegidos por estos partidos.

Teóricamente, ésta no es la única forma de aspirar a un cargo

---

<sup>149</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Décima edición, Porrúa, Tomo P-Z, México, 1997, pp., 2341, 2342, 2343.

<sup>150</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, 11ª edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1977, p. 235.

<sup>151</sup> Neumann, Franz. *Origen y Desarrollo de los Partidos Políticos*. en Teoría Constitucional I. UAM. 3ª reimpresión. México, 1997, pp., 180-181.

<sup>152</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ª edición. Ediciones Ariel, Barcelona España, 1970, p.136.

público, pues existen los candidatos independientes; sin embargo, "El ingreso a la Cámara de los Comunes está regulado por los partidos. Sin el apoyo de un partido es absurdo pensar en la posibilidad de ser elegido",<sup>153</sup> esto obviamente es aplicable de modo similar al caso mexicano.

De esto se concluye que, los partidos políticos, al tener la responsabilidad de elegir a los candidatos que presentarán al pueblo, en este caso, para ser Diputado y Senador, deben vigilar que estos tengan los conocimientos y aptitudes suficientes, para que, al momento de llegar a la asamblea, legislen como la actualidad lo exige, representando todos los grupos sociales. "Es evidente que esto no se corresponde con la realidad que vivimos en nuestro país, donde no existe ningún criterio que garantice que los cargos serán ocupados si no por los mejores, si al menos por individuos capaces de desempeñarlos.

Los criterios actualmente vigentes se fundan en lealtades personales y políticas, tan mal entendidas que pueden llevar a individuos ineficientes a escalar gradualmente hasta los mas altos niveles del servicio público. Los ejemplos son tantos y tan notorios actualmente que la prudencia recomienda no mencionar nombres".<sup>154</sup> "Pero, si la representación se diluye, se debilita e incluso se anula o desaparece, los procesos electorales en sí mismos carecen de sentido, convirtiéndose en procesos de simple legitimación artificial de quien ejerce un gobierno que carece de la legitimación que le daría la identificación con la voluntad popular, solamente posible cuando se da efectivamente la representación popular".<sup>155</sup>

Así, para evitar esto, "Se hace necesario revisar los medios y mecanismos de acceso a los cargos públicos, respecto de los cuales debe

---

<sup>153</sup> Menhennet David y Palmer John. *Parliament In Perspective*, Edición en español, Trillas, México, 1968, p.78.

<sup>154</sup> El Estado de Derecho. Su origen y evolución al Estado Social de Derecho. *Pemex Lex*, Núm. 91-92. Enero-Febrero 1996, p. 40.

<sup>155</sup> *Ibidem* p. 39

haber como presupuesto una importante permeabilidad social, fundada en la capacidad y la representatividad en torno de la cual se construyan sistemas de servicio civil de carrera fundados en la meritocracia; exigiéndose mecanismos de selección transparentes”.<sup>156</sup> No se debe pues, caer en prácticas viciadas de elección de candidatos, tal y como la del simple fanatismo o el populismo, sino que, se haga por las aptitudes que marquen a una persona, como aquella capacitada para representar verdaderamente al pueblo. Entonces ya posteriormente, se dará a conocer al candidato con su campaña política.

Todo lo que he mencionado, tal vez pudiese dar a entender la idea de un Congreso General elitista, formado solo de ciertos académicos; pero es todo lo contrario, pues lo que trato de exponer, es que cualquier persona (agricultor, obrero, ama de casa, actriz, técnico, profesionista, académico, político, etc.), que aspire a ser representante popular, es decir, Diputado o Senador, sepa como se elabora una ley, y sepa que trascendencia va a tener el que ésta salga al mundo normativo; pues así como en Inglaterra se acostumbra que un aspirante al gabinete tenga ya un promedio de 10 o 15 años de carrera parlamentaria, podría aceptarse que un aspirante al Poder Legislativo tenga cierta teoría legislativa, pues obviamente la práctica se da en el mismo cargo. Esta teoría legislativa pudiera ser impartida por los mismos partidos a sus candidatos, con el auxilio de una institución de educación. Inclusive, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en la fracción i) de su artículo 38 lo siguiente:

“Artículo 38. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

i) Sostener por lo menos un centro de formación política;”

Por tanto se debe y puede fomentar el hecho de que los partidos políticos preparen adecuadamente a sus candidatos a diputados o

---

<sup>156</sup> *Ibidem.* pp. 39-40.

senadores, no sólo políticamente, como lo menciona el artículo anterior, sino con la multicitada técnica legislativa, esencial para el desempeño del cargo legislativo. No es lo mismo llegar a un puesto público para aprender que se hace en este, que llegar a él con verdadera conciencia social, con fundamentos de técnica legislativa y con un sentido de verdadera ética parlamentaria.

Entrando al campo de la ética parlamentaria, es necesario, desde mi punto de vista, que las personas que lleguen a ser diputados y senadores, representen como la Constitución ordena, a la Nación<sup>157</sup> y a las entidades federativas<sup>158</sup> respectivamente, pero en el sentido mas puro de su función, a todas las clases sociales que conforman al pueblo, olvidándose de cualesquiera otro tipo de intereses ajenos al mismo pueblo; pues de lo contrario se cae en el fenómeno de la representatividad de segundo grado, originada por la introducción de intereses de partido en el órgano de representación del pueblo, es decir, el Congreso General. Esto da como resultado "...que los diputados ya no son, actualmente, representantes o delegados del pueblo o de sus electores ni siquiera en el aspecto formal de su elección; sino por el contrario representantes o delegados, de hecho con rígido vínculo de mandato, de los partidos en cuyas listas han sido elegidos o, mejor dicho, de sus aparatos burocráticos".<sup>159</sup>

Con esto se lograría un poder legislativo poderoso y eficiente, el cual a su vez produciría un cuerpo de normas de calidad, lo que consecuentemente traería el establecimiento de un buen gobierno; y "En una ciudad bien gobernada, todos vuelan a las asambleas; bajo un mal gobierno nadie da un paso para concurrir a ellas, ni se interesa por lo que

---

157 Artículo 51 constitucional.

158 Artículo 56 constitucional.

159 Ferrajoli, Luigi. *¿Existe una Democracia Representativa?* en Teoría Constitucional II. UAM. 3ª reimpresión. México, 1997, p. 170.

allí se hace".<sup>160</sup>

Si de un sistema en donde imperaba la Monarquía absoluta, se ha logrado que se establezca una división de poderes, donde la voluntad que impera es la del pueblo, a través de sus representantes, entonces logremos ahora que esta representación sea de calidad. Ya que "a una mejor calidad legislativa están llamados todos los sujetos que intervienen en el proceso legislativo, aunque, de un modo singular, los que tienen la iniciativa legislativa".<sup>161</sup>

Ahora bien, dentro de la integración, en cuanto al número de miembros de la Cámara de Diputados, tenemos que, de los 500 miembros que forman dicha representación, trescientos son elegidos por voto popular y directo, es decir, son diputados de representación directa o también llamados uninominales. Estos, llegaron al poder legislativo gracias a todo un proceso que empieza formalmente con la designación del candidato por parte de su partido; el candidato tiene que llevar a cabo una serie de actos encaminados a que la gente conozca quien es el, que pretende, que propone, etc., es decir, hace campaña política, con lo cual, demuestra al electorado que tan capaz es para desempeñar el cargo de diputado.

Sin embargo, los 200 miembros restantes de dicha Cámara, son los llamados diputados plurinominales, o de representación proporcional. Estos, al igual que los anteriores, son designados por sus partidos. "El sistema de votación de lista con representación proporcional da a cada representación política un número de representantes que corresponde a su importancia en el cuerpo electoral".<sup>162</sup> La diferencia consiste en que estos no pasan ni siquiera por un proceso de campaña política, anulando

---

160 Rousseau. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*; Tercera Edición, Porrúa México, 1974., p. 51.

161 Lopez-Medel Bascónes, Jesús. *La Elaboración Técnica de los proyectos de Ley*. en *La Técnica Legislativa a Debate*, Tecnos, Madrid España, 1994, p. 186.

162 Hauriou, André. *Los Sistemas o Regímenes Electorales*, en *Teoría Constitucional I*. UAM. 3ª reimpresión. México, 1997, p. 224.

toda posibilidad de que den a conocer sus aptitudes al electorado. Con esto se provoca en gran medida, que sea totalmente inevitable el que sea designado como diputado de partido, "el amigo del jefe", o "con el que el partido quiere quedar bien", etc.

"El régimen electoral vigente en México es el resultado de una serie de reformas que se han venido instrumentando a través del tiempo y que han ocasionado que se pase de un sistema mayoritario puro a un sistema mayoritario con diputados de partido, para dar lugar a un sistema mixto predominantemente mayoritario con elementos de representación proporcional".<sup>163</sup>

Este sistema de integración de la Cámara de Diputados fue adoptado en 1963, producto de la reforma al artículo 54 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Junio de 1963. En su origen, este sistema contemplaba el concepto de diputados de partido, y con el paso del tiempo, mas o menos a partir de 1977, se les conoce ya como diputados plurinominales o de representación proporcional.

Algo equivalente ocurre en el caso de la Cámara de Senadores, donde 32 de los 128 senadores son designados mediante el sistema de representación proporcional.

Todo lo anterior, se justificó con lo expuesto en la exposición de motivos de dicha reforma, que en una de sus partes dice: "tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir". Esto da a entender que debe existir un sistema que asegure el derecho de las minorías a intervenir en el debate de los asuntos del país. Toda vez que en un sistema político que sustentándose en las mayorías: dé cabida a la participación de las minorías, posibilitando la verdadera libertad en todas

---

163 Patiño Camarena, Javier. *Las Elecciones de Diputados: Su significado Político, Jurídico y Estadístico*. en *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores. México, 1985. p. 215.

sus expresiones al fortalecer la vida de los partidos políticos, el papel del Congreso y la libre participación de todos los sectores y fuerzas sociales; este sistema tiene la capacidad de actualizar constantemente la pluralidad que caracterizó el debate de los Constituyentes de 1917. Y eso según mi punto de vista es muy saludable para la sociedad.

Sin embargo, no se debe exagerar o transgredir el espíritu de dicho sistema, pues si bien "aumentaron las opciones políticas de los mexicanos",<sup>164</sup> también es cierto que puede darse pauta a los "compadrazgos", elevando a las curules del poder legislativo a personas que no se sabe quienes son, que hacen, que aptitudes tienen, que conocimientos tienen en la materia, etc.

A manera de conclusión, se sostiene que, siendo los partidos políticos organizaciones importantes en el fomento y construcción de la vida política en el país, lo cual es una función imprescindible y laboriosa, deben tener estos siempre en cuenta que al proponer a una u otra persona como candidato a Diputado o Senador, están depositando la voluntad de muchos en el actuar de uno, por lo tanto ese sujeto, debe ser capaz de representar bien al pueblo en general, aportando los conocimientos de su estrato social. Y a la vez, el partido debe vigilar que cuente con nociones básicas de técnica legislativa. Produciendo por tanto, un Congreso más representativo y eficaz en su labor diaria.

Esto a primera vista podría parecer imposible, pero como sabiamente dice un proverbio chino "Un viaje de mil millas comienza con el primer paso". Así se hace necesario que quienes tengan la distinguida facultad de legislar, tengan la voluntad de crear el cambio que en este trabajo propongo.

---

<sup>164</sup> Martínez Assad, Carlos. *Las elecciones Legislativas y la Ilusión Democrática*, en *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores. México, 1985. p. 231.

#### 4.4. Ventajas y Desventajas

“En las democracias parlamentarias, como formas de Estado,<sup>165</sup> el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”.<sup>166</sup> Por esta razón, dentro de los beneficios que se contemplarían a corto y a largo plazo, con una preparación de la que he venido hablando, para los diputados y senadores, están los siguientes:

##### 4.4.1. Las Leyes

Recordando un poco la historia, José María Morelos y Pavón, instauró el llamado Congreso Constituyente de Chilpancingo, en donde aquel expresó en buena parte el sentido primero y último de la ley, de la siguiente manera “Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso, serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que modere sus costumbres y alivie la ignorancia, la rapiña y el hurto”. Con esto, Morelos manifestó su deseo de una ley lo bastante eficaz para solucionar los problemas de aquella época; así entonces debe ser la ley, adecuada a la voluntad del pueblo y dedicada a solucionar sus necesidades.

En este punto se lograría en cierto grado, que las normas jurídicas que elaboren y aprueben los legisladores cuenten con las características que se mencionan como resultado de una buena técnica legislativa y que son entre otras: Que la norma jurídica se adapte e integre al cuerpo

---

<sup>165</sup> Cabe aclarar que el parlamentario es una forma de gobierno y no una forma de Estado, pues estas son el unitario, el federal y la confederación; todas con territorio, pueblo y gobierno, mientras que las formas de gobierno son la parlamentaria, la presidencial o la directorial.

<sup>166</sup> Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, México, 1998, p. 29.

normativo que impere en ese momento; que dicha norma se adapte según su importancia a la pirámide de jerarquías de las leyes; que la norma jurídica sea de tal naturaleza que verdaderamente represente la voluntad del pueblo, pues como ya mencioné, este expresa su voluntad en las leyes; sobre la forma de las leyes, tal vez, se mejoraría su calidad aplicando elementos de la técnica legislativa descritos ya con mayor detalle en el capítulo anterior, tal y como el lenguaje, la lógica, la coherencia, etc.; y sobre su cantidad, se tendría en el número adecuado y necesario de normas jurídicas, pero sobre todo se contaría con un cuerpo normativo que brinde la seguridad democrática y la confianza necesaria al pueblo.

Asimismo, de manera práctica, se aprovecharían mejor los cortos periodos de sesiones con que cuentan cada una de las cámaras para legislar, toda vez que, como se comenta en el medio legislativo, los diputados y senadores no llegarían a aprender que se hace, pues ya traerían una noción del ejercicio legislativo, aplicando la propuesta que hago en el capítulo correspondiente a partidos políticos.

#### **4.4.2. La Relación con los otros dos Poderes de la Unión**

En este sentido y relacionado con el apartado anterior, una buena organización del poder legislativo, tanto estructuralmente como por la buena formación de sus integrantes, lograría el óptimo desempeño de dicho órgano de gobierno, y consecuentemente permitiría establecer una comunicación más pura con los otros dos Poderes de la Unión. En el sentido de que el poder legislativo cumpla con las funciones que constitucionalmente se le encomienda, sin servir como simple “sastre” del ejecutivo aprobando decretos a diestra y siniestra, sin pasar por un metódico análisis.

Más pura por el hecho de conocer cual es la eficacia de las leyes en su aplicación y su coacción en caso de incumplimiento y poder hacer las

reformas necesarias que permitan al poder judicial actuar plenamente en el ámbito de su poder.

Ya que como es bien sabido en el medio jurídico, un derecho que no tiene los elementos suficientes para hacer cumplir al obligado no es un derecho; entonces que mejor que el poder legislativo conozca el ejercicio del poder judicial para que, aquel en el ejercicio de sus funciones elimine los errores de la legislación. Asimismo, que este poder legislativo ético y preparado, elimine los obstáculos y lagunas en la norma jurídica, con el objeto de que toda dependencia u organismo pueda actuar plenamente en el ejercicio de sus funciones, sin el tope de una legislación deficiente o exagerada; al contrario, con un conjunto de leyes que hagan eficaz dichas atribuciones públicas.

Más pura, siendo un poder que tenga el mas ético deber de fiscalizar la administración pública y de ser un sano contrapeso del poder ejecutivo, ya que este es el sentido de distribuir el poder en más de una persona y en más de un órgano, desempeñando esta actividad sin arbitrariedades ni desigualdades.

Pero obviamente, lo anterior sólo se puede y debe llevar a cabo con un poder legislativo ético y profesionalizado en sus funciones y atribuciones, pues de lo contrario se estará en el estancamiento de un poder legislativo que no sabe como debe desempeñarse.

#### **4.4.3. Reelección Legislativa**

Como bien dice el artículo 59 de nuestra Carta Magna: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato..."; tampoco podrán hacerlo "...para el periodo inmediato con el carácter de suplentes." Este precepto tiene como antecedentes: los artículos 110 de la Constitución de Cádiz y al art. 57 del Decreto Constitucional de Apatzingán.

Ahora bien; se plantea la necesidad de que los diputados puedan ser reelegidos para no tener que llegar a aprender a legislar y luego con el

corto periodo de 3 años para los diputados, y 6 para los senadores tener que “saltar” de puesto.

Esta tendencia de resurgir el tema de la reelección no es nuevo, pues desde el año de 1932, el Partido Nacional Revolucionario, celebró una convención para discutir dicha cuestión. Sólo que en aquella ocasión, se trataba el problema a la inversa, es decir, acabar con la reelección; tanto del ejecutivo, como del legislativo, en sus respectivos niveles de poder (federal, local y municipal).

Sin embargo, con el paso del tiempo, se han vertido diversas opiniones, que han considerado, tanto por experiencia teórica como práctica, que la reelección legislativa es necesaria para profesionalizar a los representantes ante el H. Congreso de la Unión, con el objeto de que cumplan de la mejor manera su cometido.

Existen desde esa fecha argumentos bastante aceptables, principalmente a favor de la reelección de los integrantes del poder legislativo y que al analizarlas,<sup>167</sup> me hacen considerar lo siguiente:

Uno de los principales argumentos en contra es que la no reelección propicia la desaparición de las llamadas camarillas, o grupos de legisladores que se eternizan en el puesto; que defraudan las esperanzas del pueblo.

En cambio, un argumento a favor de la reelección es que, según mi humilde opinión, el artículo 59 constitucional no ha sufrido reforma alguna a pesar de ser necesaria para fortalecer al Poder Legislativo de nuestro país; no sin antes saber que, quien va a ser reelegido en dicho poder, va a

---

<sup>167</sup> Un proyecto similar está en estudio para la Constitución de Costa Rica, en su artículo 107, el cual se refiere que quede de la siguiente manera: “Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelectos”.

legislar de manera profesional, ajustado a valores de técnica legislativa y aunado a una conducta ética sobre la voluntad de su representación<sup>168</sup>.

Otra opinión a favor es en el sentido de que tres años es un periodo muy corto, para que los representantes populares adquieran experiencia parlamentaria.

Asimismo, el hecho de limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión, evita la formación de una carrera parlamentaria.

De lo anterior, se desprende que en si, es necesario realizar un cambio; pues el factor común es falta de tiempo.

En conclusión, una propuesta desde mi punto muy personal de vista es:

¿Será aceptable una reforma que permita la reelección del legislativo? Se podría aceptar la reelección, no sin antes saber, que el Diputado o Senador de que se trate, obtenga una buena base de carrera parlamentaria, mediante la formación legislativa correspondiente. Todo esto, a sabiendas de que si el pueblo, que es dueño de la soberanía, considera como no apto a un Diputado o a un Senador para desempeñar dichos cargos, podrán estos ser removidos de su cargo por el pueblo en cualquier momento.

Concordante con las ideas antes expuestas, a continuación se citan las 3 ventajas que traería consigo la reforma de los artículos 59 y 116 de la Constitución, de acuerdo con Miguel Carbonell.

“A).- Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su

---

<sup>168</sup> Ya sea la nación o los estados.

partido más que con el electorado. Sabe al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad- sino que prestarían mucha mayor atención a los electores”.<sup>169</sup>

“B).- Fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la Legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Lujambio: ‘Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto...’.”<sup>170</sup>

“C).- Profesionalizaría a los legisladores. En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en una proporcional complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales. La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas ‘políticas de Estado’ en la rama legislativa. En palabras de Alonso Lujambio: ...los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones

---

<sup>169</sup> Carbonell, Miguel. *La Constitución Pendiente*. Agenda Mínima de Reformas Constitucionales, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1181>.

<sup>170</sup> Idem.

interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan".<sup>171</sup>

#### **4.4.4. Firme Consolidación del Sistema Político Mexicano**

Como otra de las ventajas de la preparación de los miembros del poder legislativo, el hecho de que los miembros del parlamento sean éticos y profesionales en su quehacer constitucional provoca confianza entre los electores, pues de alguna manera saben que la voluntad que depositaron en su voto se refleja verdaderamente en dichos funcionarios.

Lo anterior viene relacionado con dos fenómenos que suceden en toda elección y que de alguna manera ya hice mención de ellos en el presente trabajo. Ambos están relacionados con el abstencionismo en el sufragio.

El primero de ellos es que, cuando los electores saben que su voto no va a ser respetado, no les interesa manifestar su voto, pues de nada va a servir. El segundo de estos fenómenos, que se presenta de manera muy marcada para elegir legisladores, es cuando sabe la gente que su voto si está siendo acatado, pero a quien se está eligiendo (en general) no va a proporcionar avance ni aportación alguna en el desempeño de las funciones de su cargo. En este caso tampoco hay interés alguno en sufragar en favor de candidato alguno.

---

<sup>171</sup> La reelección de legisladores, Lujambio, en Carbonell, Miguel. Op. Cit., en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1181>.

Indudablemente, lo anterior provoca un desprestigio total a los partidos políticos,<sup>172</sup> pues como hemos visto son estos los que proponen a la gran mayoría e inclusive, tal y como en México, a la totalidad de candidatos a diputados y senadores. Creo que nada les costaría a aquellos el preparar a sus aspirantes y presentarlos al pueblo como gente verdaderamente capacitada y ética, para el desempeño de la función parlamentaria.

#### 4.4.5. Asignación a Comisiones Legislativas

Importante es para la existencia y estructura del poder legislativo, el buen ejercicio de sus funciones, ya que "Visto desde esta perspectiva, el trabajo que realizan los parlamentos requiere de organización adecuada que les permita estar al tanto de los distintos aconteceres y problemas que concurren en la vida política de un país; por tal motivo, se hace necesaria la existencia de comisiones permanentes y especiales en las más importantes materias"<sup>173</sup>.

Las Comisiones desarrollan estudios legislativos y se mantienen en trabajo permanente, ya sea en el dictamen de alguna iniciativa de ley, o bien, en el análisis de las leyes que les competen, para reformarlas, adicionarlas o derogarlas, si así fuese necesario. En Inglaterra por ejemplo, la figura de la comisión legislativa es la denominada *royal committee*, que "es un instrumento que permite conocer con mayor cercanía una realidad concreta, lo más objetivamente posible, a fin de adoptar en un futuro medidas legislativas. La mayor parte de la legislación social del siglo pasado se debe a los resultados obtenidos por estas comisiones, tal es el caso de la ley de pobres, así como de la legislación

---

172 Que es la institución fomentadora de la vida política.

173 Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión. México, 1994., p. 308.

en materia de salud pública, administración local, vivienda, industria, etcétera".<sup>174</sup>

"Hoy casi nadie puede dudar que las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo de un Parlamento; y aunque en los modernos sistemas políticos la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias son reguladas en algunas normas constitucionales, aparecen sistematizadas fundamentalmente en los reglamentos internos de las cámaras..."<sup>175</sup>

Las comisiones legislativas son extremadamente importantes, en cuanto que asesoran al cuerpo legislativo "...mediante tareas especializadas"<sup>176</sup> o fiscalizando "funciones administrativas de la rama parlamentaria"<sup>177</sup> pudiendo además investigar "hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación".<sup>178</sup> Estas tienen su fundamento legal y definición en el primer párrafo del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

"Artículo 39. 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."

Y en el artículo 85 del mismo ordenamiento legal, de la siguiente manera:

"Artículo 85. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

---

174 Mora-Donatto, Cecilia Judith. *op. cit.*, p. 74. Nota 166, página 88.

175 *Ibidem.* p. 62.

176 Barfín Valenzuela, Francisco. *op. cit.*, p. 235. Nota 173, página 95.

177 *Idem.*

178 *Idem.*

Las Comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y determinan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.

c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.”

De conformidad con las últimas reformas que sufrió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo Tercero Transitorio, Fracción IV se establece que el número de comisiones que permanecerán en funciones se reducirá. Esto traerá como consecuencia que los diputados y senadores, pertenezcan a un número menor de ellas, consiguiendo por tanto, que dediquen más tiempo a las comisiones de que sean miembros, y que no argumenten, que no pueden trabajar en una comisión, porque están laborando en una o dos comisiones más, simultáneamente.

Pero, además, el hecho de que tanto diputados como senadores, cuenten de antemano con una preparación que contenga, lo que se ha venido manejando en este trabajo, propiciará, que, aunado a las características propias de cada legislador (Estado de origen; status social; carrera, oficio u ocupación; etc.), la asignación de cada Diputado o Senador, a dichas comisiones, sea de acuerdo a lo que cada uno de ellos pueda aportar y tenga que ver, con el propósito de cada comisión; es decir, por citar un ejemplo, que en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, estén diputados que sepan legislar acerca de esas materias; porque saben legislar y porque conocen verdaderamente las cuestiones relativas al agro mexicano.

Toda vez que un gran problema de el Legislativo Mexicano, según la opinión de Cecilia Judith Mora-Donatto, es que “Sin duda, la falta de

debate en torno a los proyectos de ley ha causado dos graves lacras en el Congreso Mexicano, por un lado los diputados y senadores no están acostumbrados a la discusión y argumentación política, al intercambio de ideas con el resto de los parlamentarios... el escaso tiempo y la poca dedicación que muestran para estudiar los proyectos legislativos sometidos a su aprobación (en ocasiones es vergonzoso leer los argumentos, publicados en los diarios de debates, que algunos diputados o senadores sustentan para fundamentar su voto, discursos vacíos, escasamente preparados, cuando no carentes de coherencia y lógica, lo mismo si se trata de un proyecto de ley que de una reforma a la Constitución)".<sup>179</sup>

En conclusión, lo que intento proponer en este trabajo, no es hablar bien o mal del órgano legislativo; sino que, por el contrario, el propósito es dar argumentos para que, sobre bases sólidas, se pueda calificar al poder legislativo mexicano de ser de alta calidad, tanto en su conjunto como en cada uno de sus integrantes al momento de ejercer sus funciones.

Para describir uno de los propósitos de este trabajo, a continuación transcribiré unas palabras de Cesar Guzmán, que escribió en su obra que lleva por título: "UNA MENTE CREATIVA", al decir: "Cuando aquel libro se imprimió por primera vez, el público quedó hechizado; por supuesto que el tema no se tomaba muy en serio. En 1867, la posibilidad de un viaje a la luna era tan remota, que la gente consideró la obra como un nuevo cuento de hadas; pero su autor opinaba todo lo contrario. Él se caracterizó desde pequeño por su gran creatividad y espíritu de investigación, lo cual le brindaría una gran originalidad a sus obras literarias. Era un hombre con visión futurista y capacidad de invención. Gracias a la imaginación de Julio Verne, muchos científicos pudieron hacer realidad sus sueños y así dar comienzo a la era espacial".<sup>180</sup>

---

179 Mora-Donatto, Cecilia Judith. *op cit.*, p. 221. Nota 166, página 88.

180 Guzmán Cesar. *Superación*, Vol. 2. Editorial la Lectura, Guatemala, 1993, p.16.

Los puntos arriba mencionados son vistos desde mi punto de vista, en el futuro, como materia de avance en el desarrollo del país, partiendo de una base legislativa, a consecuencia de aplicar la preparación de la que he venido hablando en el presente trabajo. Y de fomentar una ética legislativa, consistente en representar los intereses de la nación en general, y no los particulares, ya sea de una persona o de un partido político.

## Conclusiones

**Primera.-** Es absolutamente indispensable, que los diputados y senadores sean capacitados, mediante la participación de sus partidos políticos a través de la obligación es estos para sostener los centros de formación política. Dicha capacitación deber ser aplicada una vez elegidos por sus partidos para ser candidatos, así como antes de ser elegidos por el pueblo y al formar parte de las cámaras respectivas. La formación debe ir encaminada específicamente a cuestiones de técnica legislativa.

**Segunda.-** Es necesario que se le hagan las reformas a la constitución y a las leyes que correspondan, para que los diputados y senadores, puedan ser reelegidos en el periodo siguiente, con la salvedad, de que el pueblo los pueda separar del cargo cuando no cumplan eficaz y éticamente con el mandato que les fue otorgado. Lo anterior valiéndose del plebiscito o del referéndum, como instrumentos de participación ciudadana. No omito señalar que esta es una simple opinión de carácter personal, al no ser el tema toral del presente trabajo.

**Tercera.-** Los criterios que los partidos políticos deben seguir para elegir a sus candidatos, deben también considerar como esencial los conocimientos legislativos que el aspirante adquiera, y la ética profesional que tenga, y no su simple popularidad, con el objeto de ganar votos.

**Cuarta.-** Es necesario que los diputados y senadores, sean auténticos legisladores, puesto que es el cometido para el cual fueron elegidos.

**Quinta.-** En la creación de las leyes, se necesitan verdaderos científicos en el arte de la legislación. No se pretende la excelencia ni el elitismo en la creación de leyes, pero sí en cambio, que al crear estas, se actúe con genuina responsabilidad y profesionalismo; representando todos y cada uno de los sectores sociales de nuestro país. Por lo mismo y sin temor a exagerar la preparación que se plantea en el contenido de este trabajo, tiene como objetivo, el tener un Congreso eficaz.

**Sexta.-** Independientemente de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordene o haga referencia a que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, este último es el dueño de la misma y únicamente, por medio de dicha soberanía, y a través de un sistema democrático, elige representantes, quienes a través de las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) y atribuciones (establecidas por ley), ejercen el Poder Público. Por lo tanto, la Soberanía Nacional es única y a través de nuestro sistema político, se ejercen funciones por el Presidente de la República; por el Congreso de la Unión actuando colegiadamente y por el Poder Judicial Federal, fraccionadamente y lo mismo sucede con los poderes estatales y municipales.

Bibliografía

**Bibliografía**

**Aristóteles.** *Ética Nicomaquea - Política*; Quinta Edición, Porrúa México, 1973. 319 pp.

**Berlín Valenzuela,** Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión. México, 1994. 438 pp.

**Cabanellas,** Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo II, 11ª Edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1977. 765 pp.

**Cabanellas,** Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo III, 11ª Edición. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1977. 615 pp.

**Castrejón García,** Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano I*, Ed. Cárdenas Editor Distribuidor. México.

**Corona Ferrero,** Jesús M., *La Técnica Legislativa a Debate*; Tecnos, España, 1994. 332 pp.

**Duguit,** León. *Manual de Derecho Constitucional*, Segunda Edición Española, Editorial Francisco Beltrán. Madrid, España, 1926. 571 pp.

## Bibliografía

- Delgadillo Gutiérrez,** Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, 1er. Curso. Séptima Reimpresión. Limusa - Noriega Editores, México, 1997. 235 pp.
- Duverger, Maurice.** *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ª Edición, Ediciones Ariel, Barcelona España, 1970.
- Friedman G.,** *La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt, Capítulo X. La Crisis de la Ilustración, Fondo de Cultura Económica;* México, 1986.
- Friedrich J. Carl.** *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América)*. Versión Española, Fondo de Cultura Económica, México, 1946. 650 pp.
- Huerta Ochoa,** Carla. *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1988.
- Ibáñez, Alfonso.** *Modernidad y Postmodernidad en la Política* Humberto Orozco, Coord. *Postmodernidad en el Mundo Contemporáneo*. México, 1997.
- Instituto De Investigaciones Jurídicas;** *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, U.N.A.M., México, 1985. 358 pp.

## Bibliografía

**Instituto De Investigaciones Jurídicas.** *Diccionario Jurídico Mexicano*; Décima Edición, Porrúa - UNAM, México, 1997.  
Tomo A - Ch, pp. 1-810.

**Instituto De Investigaciones Jurídicas.** *Diccionario Jurídico Mexicano*; Décima Edición, Porrúa - UNAM, México, 1997.  
Tomo D - H, pp. 811-1602.

**Instituto De Investigaciones Jurídicas.** *Diccionario Jurídico Mexicano*; Décima Edición, Porrúa - Unam, México, 1997.  
Tomo P - Z, pp. 2303-3272.

**Leal, Fernando.** *Entre la Ironía y la Autofagia: Reflexiones sobre el Postmodernismo en Filosofía.* Orozco Coord. Iteso, México, 1997.

**Lopez-Medel Bascónes, Jesús.** *La Elaboración Técnica de los Proyectos de Ley.* En la Técnica Legislativa a Debate, Tecnos, Madrid España, 1994.

**Marcuse, Philosophy and Critical Theory,** En Friedman G., La Filosofía Política de la Escuela de Frankfurt, Capítulo X. La Crisis de la Ilustración, Fondo de Cultura Económica; México, 1986.

**Maritain, Jacques.** *Los Derechos del Hombre y la Ley Natural,* Traducción, Edit. La Pleyade, Buenos Aires, Argentina, 1975. 123 pp.

## Bibliografía

**Menhennet David y Palmer John.** *Parliament in Perspective*, Edición en Español, Trillas, México, 1968.

**Rousseau,** Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*; Tercera Edición, Porrúa México, 1974. 178 pp.

**Sempé Minivelle,** Carlos. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Porrúa México, 1997. 259 pp.

## Hemerografía

**Barquín,** Manuel. *El Control del Congreso de la Unión Sobre el Poder Ejecutivo*. Derechos del Pueblo Mexicano, Cámara de Diputados, LII Legislatura, México 1985 pp. 679 – 713.

**Ferrajoli, Luigi.** *¿Existe una Democracia Representativa?*. En Teoría Constitucional II. UAM. 3ª Reimpresión. México, 1997.

**Hauriou, André.** *Los Sistemas o Regímenes Electorales*, En Teoría Constitucional I. UAM. 3ª Reimpresión. México, 1997.

**Martínez Assad, Carlos.** *Las Elecciones Legislativas y la Ilusión Democrática*, En las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas, Siglo Veintiuno Editores. México, 1985.

## Bibliografía

**Mora-Donatto**, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, México, 1998. 315 pp.

**Neumman, Franz**. *Origen y Desarrollo de los Partidos Políticos*. En Teoría Constitucional I. UAM. 3ª Reimpresión. México, 1997.

**Patiño Camarena, Javier**. *Las Elecciones de Diputados: Su Significado Político, Jurídico y Estadístico*. En las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas, Siglo Veintiuno Editores. México, 1985.

**Sayeg Helu**, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991. 214 pp.

### Artículos

**González**, María del Refugio; *Estado de Derecho y Constitución*, Sesión Académica I del Último Diplomado en Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Cámara de Diputados. Octubre – Noviembre de 1999. Versión estenográfica.

## Bibliografía

**Melgar Adalid**, Mario; *Estructura del Estado Mexicano*, Sesión Académica II Del Último Diplomado en Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Cámara de Diputados. Octubre – Noviembre de 1999. Versión estenográfica.

**Pemex Lex**. Revista Jurídica Petróleos Mexicanos; Núm. 91-92, México, 1992. 56 pp.

Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. Octubre - Noviembre 1999, Cámara de Diputados, Comisión de Estudios Legislativos, Sesión Académica V.

Último Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Milenio. Octubre - Noviembre 1999, Cámara de Diputados, Comisión de Estudios Legislativos, Sesión Académica VIII.

### Legislación

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados, México 2002, 122. pp.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, En <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>.

## Bibliografía

### Internet

**Carbonell, Miguel.** *La Constitución Pendiente. Agenda Mínima de Reformas Constitucionales,* en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1181>.

**Del Riego S.** Volga Cecilia, *Funciones del Poder Legislativo,* en <http://www.diputados-pri.org.mx/>

**Fernández Ruiz,** Jorge, *Apuntes para una Teoría Jurídica de las Actividades del Estado.* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 99, Sección de Artículos, 2000), en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev)

**López Chavarría,** José Luis. *Breves notas sobre la Importancia de la Legitimidad Constitucional y Cambio Político en México,* en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/)

**Morineau Marta,** *Iniciativa y Formación de las Leyes,* Cuestiones Constitucionales, Número 5 Sección de Comentarios Legislativos, 2001, en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev)

**Pedroza De La Llave,** Susana Thalía. *La Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su Funcionamiento Interno.* en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/)

**Valencia Escamilla,** Laura. *Modernidad Institucional y Cambios en la Función Parlamentaria,* en [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/)

## Bibliografía

Las Comisiones de Trabajo, ¿Cómo Funcionan?, en [www.diputados-pri.org.mx/](http://www.diputados-pri.org.mx/)

Legislación Federal Consultada en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>