

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**EL ÓRGANO LEGISLATIVO Y LA DEMOCRACIA**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**ALUMNO:** Juan Carlos Valles Chanes

**DIRECTOR DE TESIS:** Dr. Eliseo Muro Ruiz.

**México, D.F., 2005  
Ciudad Universitaria.**



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.

*A ti Señor, agradezco indicarme el camino,  
por darme la oportunidad de intentarlo siempre,  
a pesar de mí...*

*“Decía yo en mi premura: Cortado soy de delante de tus ojos;  
pero tú oíste la voz de mis ruegos cuando a ti clamaba”.*  
(Salmo 31:22)

*A ti Carlos Fabián, mi amadísimo Chucho,*

*Porqué gracias a ti ahora concluyo este trabajo...*

*Porqué me regalaste la dicha de ser padre,  
Porqué me diste vida al nacer,  
Porqué nada quiero y por tí todo lo quiero,  
Porqué te has dado y sacrificado tanto por mí,  
Porqué eres lo mejor que me ha sucedido en mi vida,*

*Simplemente Gracias, por haberme elegido para compartir nuestras vidas...*

*por hacer que cada día te ame más...  
por hacer que me enamore cada día más de tí...*

*Pupe, algo en ti, en mí o tal vez en los dos, hizo que me entregara como nunca lo imagine, creo que lo llaman  
“Amor”...*

*Gracias por dar tanto, por tu apoyo y paciencia,  
Gracias por haber estado a mi lado,  
Gracias por ser mi esposa, mi pareja en las buenas y en las malas,  
Gracias porqué sin ti nada de esto hubiera sido posible.*

***Papá y Mamá, con la certeza de que no existe amor más grande que el de los padres,  
dedico especialmente a ustedes el esfuerzo que representa ésta tesis,  
como un reconocimiento y enorme gratitud por el sacrificio de sus vidas por mí,  
gracias con todo mi corazón,  
los amo...***

***Claudia, querida hermana,***

***Siempre dando a los demás,  
Siempre viendo por los tuyos,  
Siempre entregada a los tuyos y  
siempre incluyéndome a mí en los tuyos,  
pero nunca incluyéndote a ti misma en tus prioridades,  
por ello, me gustaría que éste logro lo hicieras algo tuyo,  
porque sin ti no estaría dónde estoy, ni fuera lo que soy:  
tu hermano que te ama...***

***Daniel y Mauricio,***

***Cómo hacerles saber que todo el tiempo pienso en ustedes,  
Cómo hacerles saber que deseo estuvieran conmigo,  
Cómo hacerles saber que sufro con ustedes,  
Cómo hacer para ser lo que no puedo ser para ustedes,  
Si de algo sirve, quisiera hacerles saber que cuentan conmigo siempre,  
Pero sobretodo que, hacerles saber que los amo profundamente...***

***Ricardo Díaz, una mención especial y mi mayor agradecimiento,***

***Por enseñarme,  
Por guiarme,  
Por hacerme crecer,  
Por hacerme sentir valioso,  
Por formarme profesionalmente,  
pero más allá de todo eso,  
Por confiar en mí y contarme entre sus amigos...***

**Dr. Eliseo Muro,**

**Gracias por su tiempo, apoyo y dirección,  
en especial, por compartirme sus proyectos...**

**A nuestra Universidad Nacional Autónoma de México,**

**Gracias por formarme como abogado,  
por obsequiarme el honor de ser universitario,  
lleno de orgullo, reitero mi agradecimiento  
por el privilegio pertenecer a la máxima casa de estudios del país  
y de las mejores del mundo...**

**A todos aquellos, que  
sin su invaluable auxilio,  
no estaría escribiendo éste  
humilde agradecimiento,  
aunque no es comparable con la trascendental  
ayuda que han dado a mi persona,  
quisiera hacer un reconocimiento  
en "náhuatl" a todos ellos...**

**A la memoria de Luis,  
espero compartas esta felicidad,  
dónde quiera que estés...  
sabes que te extraño mucho,  
también que a veces te he llorado,  
es difícil estar sin tí,  
espero vernos pronto...**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PARLAMENTO COMO ÓRGANO DELIBERANTE**

1.-El Estado y la Democracia.	1
2.-El Estado y la división de poderes.	4
3.-El órgano legislativo en la división de poderes.	11

<b>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPÍTULO I</b>	<b>25</b>
--	-----------

### **CAPÍTULO II ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

1.-Origen y evolución del Poder Legislativo Mexicano	26
1.1.- Constituciones:	28
1.1.1.-1812, Constitución de Cádiz.	28
1.1.2.-1814, Constitución de Apatzingán.	30
1.1.3.-1824, Constitución de 1824.	32
1.1.4.-1836, Bases Constitucionales, de las Siete Leyes.	36
1.1.5.-1844, Bases Orgánicas.	38
1.1.6.-1847, Acta Constitutiva de Reformas.	43
1.1.7.- Constitución de 1857	45
1.1.8.- Constitución de 1917.	47
2.- Marco jurídico vigente sobre la integración del Congreso de la Unión.	52
3.- Las funciones constitucionales del Congreso de la Unión.	55
3.1.- La función político administrativa.	62
3.2.- La función político jurisdiccional.	63
3.3.- La función de dirección política.	70
3.4.- La función en materia financiera o presupuestal.	71
3.5.-La función legislativa.	75
4.- Concepto y tipos de comisión.	80

<b>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPÍTULO II</b>	<b>91</b>
---	-----------

**CAPÍTULO III  
LA TÉCNICA Y PROCESO LEGISLATIVO**

1.- La Técnica Legislativa.	92
2.- Resoluciones del Congreso de la Unión.	96
3.- El derecho de iniciar leyes.	100
4.-La iniciativa de Ley.	102
5.- Recepción de la Iniciativa.	103
6.- El dictamen de las Comisiones.	106
7.- El Dictamen ante el Pleno de la Asamblea.	110
8.- Discusión y Aprobación de leyes.	111
9.- La Cámara Revisora.	115
10.- La intervención del Ejecutivo.	116

<b>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPÍTULO III</b>	119
--	-----

**CAPÍTULO IV  
EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES.**

1.- La Acción de Inconstitucionalidad.	120
2.- La Controversia Constitucional.	123
3.- El Juicio de Amparo.	129
3.1.- El Juicio de Amparo contra Leyes.	130

<b>CONSIDERACIONES FINALES AL CAPÍTULO IV</b>	136
---	-----

<b>CONSIDERACIONES FINALES Y PROPOSITIVAS</b>	137
---	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	140
---------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El aumento demográfico que deviene en el crecimiento constante de las necesidades personales y de grupo, ha provocado la diversificación en las distintas áreas del quehacer humano, por ello, la especialización en los tiempos actuales, ya no forma parte de una cultura de vanguardia, es ahora la especialización el medio para satisfacer las necesidades humanas.

Al lograr ya no solo la especialización, sino la capacitación y preparación suficientes, es posible crear cada vez mejores mecanismos en beneficio común, a través del perfeccionamiento que tiene su origen en la evolución constante del ser humano, por lo que ningún modelo de Estado puede quedar al margen de esa corriente de perfeccionamiento, cierto es que para abarcar todas las actividades humanas, es necesario tener el conocimiento de cada área en particular, pero también es cierto que deben ser normadas, es decir legitimadas dentro del marco jurídico del Estado, y sin lugar a dudas la pluralidad de aptitudes y actitudes hace posible formar un sistema jurídico dinámico y dirigido a un mayor número de gobernados.

Los diferentes sistemas jurídicos a través de la historia, no han podido demostrar ni garantizar la representatividad de los pueblos, así como tampoco han podido demostrar ser infalibles, ya que el ser humano en todos sentidos es un ser perfectible y por ende toda actividad humana.

La convivencia humana solo es posible, si esta se encuentra dentro de un marco jurídico preestablecido, ya sea por normas de convivencia elementales o bien por normas más elaboradas, lo cual implica la aceptación general por parte del destinatario de la norma, a pesar de que pueda resultar contraria para algunos gobernados, sin embargo, es el bien común el que se impone a través del consenso y la aceptación voluntaria en aras de ese bien común.

Actualmente, al menos en teoría, la forma de gobierno democrática, es la que propone garantizar la representatividad efectiva de los gobernados, con el objetivo de lograr tanto el bien común, como la convivencia entre los sectores más heterogéneos, en razón de ello y considerando la importancia de los parlamentos como contrapeso del poder en los sistemas democráticos, en particular, en el marco jurídico de nuestro país, el suscrito aspirante pretende en el presente trabajo exponer la relevancia y trascendencia histórica, así como la influencia y el papel determinante que ha tenido y seguirá teniendo el Órgano Legislativo en la vida democrática.

Es así que para establecer la significación del Órgano Legislativo, en el primer Capítulo de éste trabajo se abordan los antecedentes históricos del parlamento como órgano deliberante, para lo cual es importante en primera instancia, determinar la relación entre los conceptos de Estado y Democracia, de Estado y división de poderes, así como significar la actividad que desempeña el Órgano Legislativo en relación con dichos poderes.

Por su parte, en el Capítulo segundo se presenta el contexto histórico del Órgano Legislativo en México, haciendo un repaso de las diferentes constituciones que han tenido vigencia en nuestro país hasta llegar al marco jurídico que actualmente rige al poder Legislativo, sus funciones e integración, con la finalidad de establecer la manera en que el parlamento desde su origen, se adaptó al sistema jurídico de nuestro país, resaltando las similitudes y particularidades a través de la historia nacional, así como con los parlamentos de la antigua Roma y los nacientes estados de la Europa medieval.

Una vez delimitado el marco histórico del parlamento, estructura, integración y funcionamiento del Órgano Legislativo, es conveniente precisar las diferentes formalidades y características que revisten el trabajo



legislativo en nuestro país, aspectos que en opinión del suscrito, resultan esenciales para el adecuado funcionamiento del país, en razón de ello, en el Capítulo tercero se establece la importancia de la Técnica Legislativa, las diversas formas de emitir resoluciones por parte del Congreso de la Unión, a quién o a quiénes corresponde el derecho de iniciar leyes, así como las particularidades de las etapas del proceso legislativo.

Por último y cómo resultado de la influencia del legislativo en la vida democrática, en el Capítulo cuarto se aborda el tema del control constitucional de las leyes, institución jurídica que otorga al gobernado los mecanismos de control del marco jurídico en nuestro país, ya que en estos tiempos de globalización, de la nueva economía (apertura de mercados, la tecnología al servicio de los procesos productivos, las fusiones bancarias y de las bolsas de valores, la apertura comercial, etcétera), los habitantes de este país merecemos un sistema jurídico más sistemático y entendible para la mayoría de los mexicanos, tanto en las cuestiones de administración y procuración de justicia (civil, penal, mercantil, fiscal, etcétera), como en derecho migratorio e internacional privado ante el constante tráfico de personas de un país a otro, ya sea por recreación, de negocios, culturales, académicas y de investigación; en las transacciones de comercio exterior ante el tráfico internacional de mercancías; en derecho bursátil y bancario (ante la globalidad y fusión financiera de las bolsas de valores mundiales); en inversiones en materia turística (derecho turístico, ley de inversiones extranjeras, etcétera); por un buen equilibrio de desarrollo regional del país, revisando el sistema de competencias de nuestro sistema federal (la Ley de Coordinación Fiscal, etcétera).

En razón de lo anterior, es menester contar con un Órgano Legislativo sólido, el cual provea un marco jurídico adecuado a nuestra realidad, funcional y que propicie el desarrollo institucional, económico y social de nuestro país, toda vez que el marco jurídico que determina las relaciones (económicas, sociales, culturales, mercantiles, etcétera) y el cual emana de dicho Órgano, se constituye en el elemento sustantivo de los demás órganos del Estado (Ejecutivo, Judicial).

El marco jurídico (creación legislativa), mejor adaptado a las necesidades del estado y dirigido a las necesidades de la población, se reflejará en una mejor administración (función del Poder Ejecutivo), así como en una mejor impartición de justicia (función del Poder Judicial).

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PARLAMENTO COMO ÓRGANO DELIBERANTE

**Sumario: 1.-El Estado y la Democracia. 2.-El Estado y la división de poderes. 3.-El Órgano Legislativo en la división de poderes.**

#### **1.-El Estado y la Democracia.**

Hay sin duda muchas formas de definir a la democracia y las discusiones acerca de su naturaleza se han prolongado por decenas de años, se ha hablado de democracia política, esto es, democracia como forma de gobierno, se ha hablado también de democracia económica y de democracia social, conceptos que pretenden identificar a la democracia con un sistema social que asegure a todos una similitud de oportunidades y una igualdad en el disfrute de los bienes y los servicios sociales<sup>1</sup>.

La democracia es un sistema político con múltiples variantes, es también un sistema de ideologías, es decir, de ideas confusas, vinculada a los intereses de determinados grupos o clases sociales, por lo que esta manera de concebir a la democracia como un sistema de vida, como una meta o fin, en vez de considerarla un instrumento de toma de decisiones, es por una parte, una visión más amplia de la democracia, pero simultáneamente se identifica con el concepto de soberanía popular, asimismo podemos inferir profundas diferencias entre las democracias existentes, en función de las Instituciones, ya que el estado democrático que cuenta con la Institución de la pena de muerte, resulta distinto al estado democrático que excluye de su marco jurídico a dicha institución.

El concepto de la democracia referida a una sociedad de pequeño tamaño, que permita un tipo de democracia directa y la referida a un tipo de sociedad de gran tamaño, que obligue a una democracia representativa, con partidos políticos, no será igual a una democracia burguesa que a una democracia popular o a una democracia cristiana que a una democracia islámica, en otras palabras, la expresión de uso tan frecuente: democracia formal, es sólo expresión de un seudo concepto, porque la forma pura no puede ser pensada como existente.

Tampoco podemos aplicar internamente el adjetivo democrático a instituciones o construcciones de cualquier tipo que aun cuando hayan sido originadas en una sociedad democrática, carezcan de estructura política, ya sea porque se trata de instituciones políticamente neutras, ya sea porque se trata de instituciones aparentemente democráticas y a veces porque sus resultados son antidemocráticos, bien sea porque alteran las proporciones materiales exigidas para el funcionamiento del régimen democrático, o bien porque implican la incorporación a la sociedad democrática de instituciones formalmente aristocráticas, o incluso porque quebrantan, a partir de un cierto límite, los principios mismos de la democracia.

En general, estos modos de utilizar el adjetivo democrático, como calificativo intencional de determinadas realidades sociales o culturales, arrastra la confusión permanente entre un plano subjetivo y un plano objetivo o estructural y estos planos no siempre son convergentes, por ello, el reconocimiento de la conveniencia de tribunales de garantías constitucionales, confirma la posibilidad de que una mayoría parlamentaria adopte acuerdos contradictorios con el sistema democrático.

---

<sup>1</sup> Sobre el tema se sugiere consultar la obra de FRIEDRICH, Carl Joachim. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América). Versión española de Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica, México 1946. pp. 13-42.

Es cierto que tampoco un tribunal constitucional puede garantizar el contenido democrático de lo que haya aceptado o rechazado, esto es así, toda vez que el hecho de que una resolución haya sido adoptada por mayoría absoluta de la asamblea o por un referéndum acreditado, no convierte tal resolución en una resolución democrática, porque no es tanto por su origen, sino por sus contenidos o por sus resultados, por lo que una resolución puede ser considerada democrática, que por su origen y contenidos puede conducir a situaciones difíciles para la democracia, no sólo porque incida en resultados formalmente políticos, sino porque incide en la propia sociedad política.

El vocablo democracia deriva del griego DEMOS: pueblo y KRATOS: gobierno o autoridad, y significa gobierno o autoridad del pueblo, concepto básico que se remonta a la forma de gobierno que utilizaban en Atenas y en otras ciudades griegas durante el siglo V a.C., sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.

La democracia como estilo de vida, es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, como forma de gobierno, es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado, sin embargo, la soberanía del Estado es política y por consiguiente, abarca al hombre sólo en su aspecto político, pretender someterlo en todos los aspectos de su vida, sería totalitarismo, ya que en los sistemas autoritarios, en los que el gobierno lo ejercen grupos reducidos, o bien una sola persona, sin respaldo popular, sin injerencia del pueblo y sin su participación, los parlamentos están de más, o no existen o funcionan como simple formalismo de respaldo a las decisiones gubernamentales.

Democracia según su significado etimológico, es la de un gobierno en que el pueblo es el destinatario de los actos de gobierno, el beneficiario de los mismos, pero simultáneamente es el protagonista, el actor de su propia forma de organización social, lo que implica pensar en un gobierno para el pueblo, en beneficio del pueblo, que gobierna para el pueblo, pero en el caso de no tomar en cuenta al pueblo para la toma de decisiones, carecería del dato esencial de la democracia, le faltaría ser un gobierno por el pueblo, ejercido por el pueblo directamente o a través de sus representantes:

*"... lo insustituible de la democracia es la identificación del poder y del pueblo... Esa identificación del poder y del pueblo, para ser verdadera, durable y fructífera no puede lograrse -hay que repetirlo- por la propaganda y la acción psicológica, ni por el constreñimiento ni por la dependencia económica. Sólo puede ser alcanzada por el sufragio efectivo, es decir, por el acatamiento verídico de los resultados del proceso electoral...<sup>2</sup>".*

Los conceptos citados encierran los datos esenciales de la democracia representativa, el concepto de identificación de poder y pueblo y el de sufragio efectivo, esto es, el de voto respetado en la elección de los mandatarios del pueblo por cuyo medio ejerce el poder.

Por ello, el derecho parlamentario requiere, para su vigencia y desarrollo, a efecto de tener un ámbito de aplicación adecuado a sus principios y útil a sus instituciones, un sistema democrático, por lo cual el ámbito adecuado de un Parlamento es un sistema democrático representativo, un sistema político en el que la titularidad de la soberanía la tiene el pueblo y la ejerza por medio de sus representantes elegidos en comicios periódicos y respetados, es así que en la democracia directa no se requiere de un Parlamento, en cambio, en un sistema democrático indirecto, en el que el pueblo delega en mandatarios temporales el

---

<sup>2</sup>GÓMEZ Morín Manuel, conferencia pronunciada en 1962 y recopilada junto con otras en La democracia en México, obra publicada por Editorial Jus.

ejercicio de las funciones de gobierno, el Parlamento encuentra su hábitat natural, razón por la cual, Parlamento y democracia representativa son dos aspectos de un mismo fenómeno jurídico-político, esto es, el sistema parlamentario es una manera de expresar la democracia indirecta.

Los fundamentos teóricos del parlamentarismo los encontramos en las ideas de democracia, gobierno del pueblo, identificación del poder y representación mediante elecciones limpias y respetadas, toda vez que el parlamento no sería nada si sus integrantes no son electos efectivamente por el sufragio de sus conciudadanos, al respecto, los requisitos para que un sistema político y jurídico sea considerado verdaderamente democrático, son indispensables por lo menos tres elementos<sup>3</sup> a saber: el reconocimiento práctico de los derechos humanos, el reconocimiento práctico de los derechos políticos, que ocurre cuando el ciudadano puede intervenir libremente en el proceso de integración del gobierno y la existencia de un sistema jurídico que garantice el respeto a los derechos humanos y a los derechos políticos del pueblo.

Habrá que agregar a estos conceptos, que la democracia requiere para su funcionamiento eficaz, un pueblo informado debidamente de las opciones que tiene en el momento de elegir a sus gobernantes, en razón de que la democracia no puede lograrse por métodos que violenten la libertad de los votantes, fundados en amenazas, o bien, producto de un constreñimiento de cualquier otro tipo, ya que *"... la democracia requiere de la verdad; los ciudadanos, al ejercer el sufragio, deben estar veraz y oportunamente informados de las propuestas de los contendientes políticos..."*<sup>4</sup>

Sin embargo, no bastan los parlamentos, congresos o cámaras para aceptar que se ha alcanzado la democracia, ya que existen otras instituciones de participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas, como la iniciativa popular, el referéndum, la revocación del mandato o el plebiscito, que van ganando su espacio en el mundo político actual, pero no es menos cierto que no se presentan como sustitutos del sistema de representación popular, sino como instituciones que acrecientan la participación ciudadana en ciertos momentos y campos específicos de las decisiones, aunque no sustituyan a las cámaras ni a otros cuerpos colegiados de representación.

Asimismo, es indispensable que un cuerpo representante del pueblo y con funciones dentro de la organización del Estado, se encuentre dotado de reglas para su funcionamiento, de no haberlas se cae en el asambleísmo y en la anarquía que impiden que las discusiones sean ordenadas, que se prolonguen indefinidamente las intervenciones de los oradores y que con frecuencia impidan que los votos de los representantes se tomen con una clara conciencia de lo que se discute, sin información suficiente y sin la libertad necesaria, por todo esto, la normatividad del proceso legislativo es indispensable, debido a que quienes hacen las leyes deben trabajar a su vez de acuerdo con las leyes y sus actos no pueden ser anárquicos ni desordenados.

El proceso legislativo, como todo proceso, está constituido por un orden lógico de actos, encaminados a un fin, los cuales no pueden quedar al arbitrio de la voluntad de cada uno de los integrantes del parlamento o congreso, es así que para alcanzar su objetivo, que es la toma de decisiones colectivas mediante el voto de los parlamentarios, se debe seguir un proceso y no puede ser inventado sobre la marcha, ni improvisado, debe estar definido por una norma anterior al hecho o serie de hechos que se van a regular, de carácter general y obligatorio, de tal manera que cuando un país nace a la vida independiente, la primera manifestación que hace de su soberanía es ejercer el Poder Constituyente.

---

<sup>3</sup> CHRISTLIEB Ibarrola conferencia pronunciada en 1962, y publicada en la obra de Gómez Morín. Idem.

<sup>4</sup> GÓMEZ Morín, Manuel. Conferencia pronunciada en 1962. Idem.

## 2.-El Estado y la División de Poderes.

El origen de esta idea lo encontramos en el principio expuesto en la antigüedad por Aristóteles y recopilado en la obra de Montesquieu: "... *El poder debe tener límites y sólo el poder limita al poder...*", ya que si el poder incita al abuso, entonces es necesario que se encuentren mecanismos que pongan límites al poder, barreras que impidan la extralimitación y que dificulten cualquier abuso: "... *No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación...*"<sup>5</sup>.

El mecanismo para oponerse al abuso del poder es la división de poderes, la división de las funciones del poder en órganos diferentes, independientes entre sí y con atribuciones específicas en las que desarrollen sus funciones, ya que en caso de excederse en sus funciones, se enfrentarían con las atribuciones del otro o de los otros órganos del poder.

Como límites de poder tenemos entre otros, al bien público, mediante el cual la autoridad política es limitada por su finalidad y no puede hacer nada que no conduzca a ese bien; los derechos naturales, los cuales colocan al hombre antes que al Estado y tiene derechos por su propia naturaleza; la Ley Moral, ya que la autoridad no puede realizar actos contrarios a ella; el orden religioso, ya que la autoridad política no tiene poder espiritual, de manera que no puede intervenir en asuntos religiosos.<sup>6</sup>

Por tanto, la división de poderes o de funciones, no es en el fondo, sino una división del trabajo de gobierno, una especialización derivada de la estructura jurídica y política de un Estado, razón por la cual los dos elementos en la división de poderes son la separación de las funciones de poder en órganos distintos y la independencia de estos órganos.

No basta distribuir entre diversos magistrados o cuerpos de gobierno las funciones de poder, ya que eso de alguna manera lo hacían los monarcas del despotismo ilustrado, tampoco basta repartir trabajo o distribuir funciones, lo característico en la división de poderes es que los órganos que ejercen cada una de las funciones, son independientes entre sí, al respecto, Montesquieu distinguió tres poderes o funciones que debieran limitarse unas a las otras:

*"... En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos, juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este ultimo Poder Judicial y al otro poder Ejecutivo del Estado..."*<sup>7</sup>

De acuerdo con esta clasificación, Montesquieu pone frente a frente al poder legislativo, al poder que hace las leyes y a los otros dos poderes a los que llama ejecutivos, asimismo, considera un poder ejecutivo al Judicial, en su carácter de ejecutivo de las cosas del derecho de gentes, el cual se encarga de las relaciones exteriores y de la seguridad del Estado, mientras que el otro poder ejecutivo, el de las cosas que dependen del derecho civil, se ocupa de juzgar en las controversias entre particulares, identificado con las funciones del Poder Judicial.

---

<sup>5</sup> MONTESQUIEU Charles Louis de Secondat Barón de La Bred. *El Espíritu de las Leyes*. tr. Nicolás Estevanez y Matilde Huli Prede I. Argentina. El Ateneo 1951, libro undécimo.

<sup>6</sup> La intromisión del poder temporal en lo espiritual se llama cesaropapismo, que es un sistema de Gobierno Autocrático que concentra la autoridad temporal y espiritual en la persona del emperador. *El Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado*. CD ROM Multimedia, versión 2003.

<sup>7</sup> MONTESQUIEU Charles Louis de Secondat Barón de La Bred, ob. cit.

Por su parte, en los sistemas presidencialistas, el pueblo elige por voto directo, al titular del Poder Ejecutivo y de esa elección deriva su autonomía plena frente al Legislativo, encontrando tres elementos esenciales del sistema presidencial que lo distinguen claramente del sistema parlamentario, en primer lugar encontramos la coincidencia de jefe de Estado y jefe de gobierno, toda vez que el presidente es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno, por tanto, no existe un gabinete o consejo de ministros con autonomía, siendo los funcionarios equivalentes en el sistema presidencial los secretarios de Estado, que ni constituyen un órgano colegiado, ni tienen autonomía, dependen del presidente, quien libremente los designa y retira de sus cargos.

En segundo lugar, el representante del Ejecutivo es electo por toda la nación, ya sea en forma indirecta como en Estados Unidos de América o directa como en los países latinoamericanos, esta elección por medio del sufragio universal, confiere al presidente una gran autoridad y lo coloca a la misma altura del parlamento. El tercer elemento definitorio del sistema presidencial es la independencia entre presidente y parlamento, reflejada en la imposibilidad del congreso de deponer al Ejecutivo y la imposibilidad de éste para disolver al congreso.

Es importante precisar que existen sistemas presidencialistas que al adoptar algunas instituciones propias del sistema parlamentario, constituyen una especie de forma híbrida de gobierno, sobre el particular, Felipe Tena Ramírez<sup>8</sup>, describe los matices que en su concepto, aun cuando son más bien propios de un sistema parlamentario, se introducen en el sistema presidencialista mexicano, dándole así una caracterización peculiar que lo podría situar en un tercer puesto en la clasificación:

a) El refrendo, que consiste en la exigencia constitucional de que las leyes, los decretos, reglamentos y órdenes del titular del Ejecutivo, para que tengan plena validez y sean obligatorios, deben estar firmadas por el secretario del ramo de que se trate, pues de no ser así, dice el artículo 92 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), no serán obedecidos.

El refrendo exige por lo tanto, la adhesión de la voluntad del secretario respectivo a la voluntad del titular del Ejecutivo, lo que constituye un principio de corresponsabilidad y pudiera ser un mecanismo de previsión en contra de abusos o excesos del presidente, sin embargo, debido a que el presidente designa o remueve libremente a los secretarios de Estado, al negarse a refrendar alguna disposición presidencial, podrían ser depuestos y sustituidos por quienes estén dispuestos a otorgar sus firmas a la disposición presidencial, a pesar de ello, Tena Ramírez considera que el matiz parlamentario radica en que el secretario de Estado, al refrendar un acto presidencial, asume responsabilidades de carácter penal, técnico, jurídico y político.

b) El caso de la suspensión de garantías, para la cual en los términos del artículo 29 de la CPEUM, el Presidente debe contar con el acuerdo de los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

En el texto original de 1917, en lugar de la enumeración de los funcionarios que deben estar de acuerdo con el Presidente para suspender las garantías, se usaba el término Consejo de Ministros, que se modificó por la redacción actual en 1981, precisamente para quitar del texto constitucional el rasgo parlamentario, sin embargo, el cambio de nombre no modificó la esencia, la exigencia del acuerdo de los colaboradores presidenciales es más bien propia de un sistema parlamentario que de un sistema presidencial, puesto que los secretarios de Estado, jefes de departamento o el procurador, al menos en el caso previsto por el artículo 29 de la CPEUM, pueden y deben actuar no sólo en cumplimiento de la voluntad de su superior, el Presidente de la República, sino con autonomía y responsabilidad propia.

---

<sup>8</sup> En su obra intitulada Derecho Constitucional Mexicano, 17 ed. rev. y aum.- México: Porrúa 1980.

c) El artículo 93 de la CPEUM en sus tres párrafos regula diversas facultades del Congreso y las respectivas obligaciones del Ejecutivo, que sin duda constituyen fórmulas jurídicas que al establecer sistemas de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, acercan a nuestro sistema presidencialista al parlamentario.

El primer párrafo impone a los secretarios del despacho o secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, por su parte, el segundo párrafo faculta a las cámaras a citar a los mismos funcionarios y además, a los directores y administradores de los organismos descentralizados y de 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.

Ambas fracciones responden al principio de la colaboración de los poderes y si el Congreso debe expedir una ley o tomar alguna determinación, necesita estar plenamente enterado del tema y para que la resolución del Legislativo se tome así, debidamente fundada, el Ejecutivo tiene el deber, a través no de su titular directamente, sino por medio de sus colaboradores, de proporcionar la información que se requiera.

El último párrafo, autoriza a las cámaras a integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que ha dado lugar a un debate importante, ya que la resolución debe ser tomada a pedido de una cuarta parte de sus miembros en el Cámara de Diputados y de la mitad en la de Senadores, en ese sentido, la intención del legislador constitucional fue la de obligar a la mayoría a someterse a la exigencia de una minoría importante, como es la de la cuarta parte de los integrantes de la Cámara, para formar una comisión investigadora sobre el funcionamiento de un organismo del sector paraestatal.

Una de las características de la república es la división de poderes, los poderes establecidos por Nuestra Carta Magna en su artículo 49 son tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de ellos tiene funciones propias y, por lo tanto, no puede invadir el campo que le corresponde a los otros, sin embargo el término división de poderes no se ajusta exactamente a la realidad.

Con la división de poderes se persigue entre otros, proteger la libertad y seguridad de los individuos, evitar la tiranía y distribuir el trabajo para hacerlo más eficiente, en razón de ello, la diversidad de órganos y funciones del Estado no determina la división del poder, toda vez que el poder del Estado es uno solo de conformidad con el artículo 49 constitucional y lo que se divide son los órganos que ejercen ese poder y las funciones que se les atribuyen.

El poder Legislativo tiene la función, al menos formalmente, de sancionar las leyes, el poder Ejecutivo, por su parte es formalmente el poder administrador, el que ejecuta o pone en vigencia las leyes y controla su cumplimiento y el poder Judicial es el encargado formalmente, de la administración de justicia, función que desempeña la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales inferiores: *“Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.”*<sup>9</sup>

Es importante señalar que a pesar de la división de poderes precisada en párrafos anteriores, los tres poderes de la Unión, al menos en nuestro país, además de las funciones que formalmente les

---

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA. Edición 2002.

corresponden, realizan funciones que materialmente corresponderían a alguno de los otros poderes, a saber:

El poder Legislativo participa materialmente en funciones ejecutivas cuando aprueba o rechaza los tratados concluidos con las demás naciones, cuando autoriza al poder ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz, cuando acuerda para el nombramiento por el poder ejecutivo de jueces, embajadores y jefes militares, realiza funciones judiciales cuando una de sus cámaras interviene como acusadora del presidente, vicepresidente, ministros y miembros del poder judicial.

Por su parte el poder Ejecutivo participa materialmente en funciones legislativas cuando promulga leyes o decretos reglamentarios, cuando presenta proyectos de ley, cuando opone el veto a las leyes sancionadas por el poder legislativo, respecto a las funciones judiciales, cuando dispone indultos o conmutación de penas, arrestos de personas durante el estado de sitio, nombramientos de magistrados, etcétera.

Finalmente el poder Judicial participa materialmente en funciones legislativas cuando declara la inconstitucionalidad de alguna ley del Congreso o decreto del poder ejecutivo, respecto a las funciones ejecutivas cuando nombra y remueve a los funcionarios que se desempeñan en los tribunales.

La división de poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos, implica asimismo, la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran, conservan entre sí la unidad que les da el carácter de poderes, impone también la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera, que cada uno tenga atribuida exclusivamente su función primordial.

Ahora bien, en nuestro país el supremo poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el poder Ejecutivo, que de acuerdo con la Constitución General de nuestro país, está integrado por dos elementos: el titular del poder o sea el Presidente de la República y el conjunto de órganos que colaboran con él y le están subordinados (Secretarías y Departamentos)<sup>10</sup>: *“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

Derivado de lo anterior, el Presidente de la República que representa a un poder superior del pueblo, se encarga de ejecutar la ley, dicha función se manifiesta en la forma de la protesta que debe rendir el Presidente ante el Congreso de la Unión al encargarse del poder: *“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen...”*<sup>11</sup>

Asimismo, el Presidente entrará a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará 6 años, y según el artículo 87 de nuestra Constitución, puede asumir el carácter de Constitucional, Interino, Provisional y Sustituto; Constitucional cuando ha sido electo por el pueblo para ejercer dicho cargo durante un periodo de seis años; Interino, cuando ha sido nombrado por el Congreso constituido en colegio electoral para

---

<sup>10</sup> BOVERO, Michelangelo. Crítica al Presidencialismo (una refutación a la propuesta de Sartori). México, en la Revista del Senado de la República. Octubre-Diciembre. 1996. México, D.F. Vol. 2. No. 5. Traducción de José Fernández Santillán.

<sup>11</sup> Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit.



sustituir al Presidente Constitucional en caso de falta absoluta de este en los primeros años de gobierno; Provisional al que nombra la Comisión Permanente y Presidente sustituto, cuando lo nombra el Congreso de la Unión.

El Poder Ejecutivo Federal en México es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección: *“Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”*

Para ser Presidente, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83 constitucional.

En México, sin lugar a duda, el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema, siendo las causas de ese predominio que el Presidente es a su vez, el jefe del partido predominante, el debilitamiento del poder Legislativo por ser sus integrantes parte del partido predominante y no oponerse al Presidente, la integración de la Suprema Corte de Justicia por algunos elementos políticos que no se oponen al Presidente, la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del Presidente, la fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y las facultades que tiene respecto a los medios de comunicación colectiva, la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo, las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, la determinación de todos los aspectos internacionales del país, sin que en ello intervenga el Senado<sup>12</sup>.

Al respecto, las principales facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se resumen en:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (facultad reglamentaria), nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, nombrar a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, preservar la seguridad nacional, disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, disponer de la Guardia Nacional, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, designar, al Procurador General de la República, dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus

---

<sup>12</sup> Sobre estos tópicos es conveniente consultar la obra de CARPIZO MacGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano, 3ª edición, México, UNAM/Siglo XXI, 1983.

funciones, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación, conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal, conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, presentar a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado y las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Para auxiliar directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal en la Administración Pública Federal centralizada, existen los órganos denominados Secretarías de Estado, su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expide el Congreso de la Unión, su número depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide las secretarías que son necesarias, es conveniente destacar que el reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las Secretarías, también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal puede crearlos, modificarlos o incluso extinguirlos.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las instituciones administrativas centralizadas son: I.- Secretarías de Estado, II.- Departamentos Administrativos, III.- Consejería Jurídica.

Por su parte, el poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, dividida a su vez en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en el Jurado Popular Federal y en los Tribunales de orden común de los Estados, del Distrito y de los territorios Federales que actúan como auxiliares de los anteriores.

El Poder Judicial de la Federación tiene especial importancia en virtud de que por su especial funcionamiento sirve como órgano de control para otros poderes, controla también al Ejecutivo mediante el juicio de amparo, previsto en los artículos 103 y 107 de la CPEUM, es el sistema de control de la constitucionalidad más importante, el cual es un procedimiento de tipo judicial, en el que el órgano encargado de llevar a cabo el control es un tribunal del Poder Judicial Federal, a instancia del particular agraviado, teniendo la sentencia de amparo efectos relativos para el particular quejoso, sin hacer ninguna declaración general sobre la ley o acto que motivó la solicitud de control, al respecto los principios fundamentales del juicio de amparo son<sup>13</sup>:

- Iniciativa o instancia de parte: el juicio no procede oficiosamente, es indispensable que alguien lo promueva.
- Existencia del agravio personal y directo: personal, porque debe haberse producido y concretarse específicamente en alguien; directo porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inminente.
- Relatividad de la sentencia (fórmula Otero): la sentencia sólo sufrirá efecto en relación con la persona que promueva el juicio, jamás respecto a otros.

---

<sup>13</sup> Sobre el particular es necesario revisar la obra de BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo, 38ª. edición, ed. Porrúa, México 2001. pp. 272 y ss.

- Definitividad del acto reclamado: se promueve sólo cuando ya se hayan agotado todos los recursos previos, salvo en los casos de peligro de privación de vida, auto de formal prisión, si el quejoso no es emplazado a juicio o es extraño al procedimiento.
- De estricto derecho: el juzgador debe limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado, salvo cuando lo promueva un reo, un trabajador, una población ejidal, o en favor de inimputables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>14</sup> es el supremo tribunal del país, se compone de 11 ministros y funciona en pleno o en salas, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la Constitución (relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonio del estado), ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino, según lo dispone el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ser electo ministro de la Suprema Corte se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, poseer el día de la designación, antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los Tribunales Unitarios de Circuito se componen de un Magistrado y del número de secretarios necesarios para su adecuado funcionamiento, se requiere ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, con 10 años de ejercicio profesional en derecho, son nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en pleno (quórum: 7 ministros) o en salas (civil y penal, administrativa y laboral), la competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia se resumen en las siguientes:

Conoce de las controversias entre los Estados, entre los poderes de un mismo Estado, entre la Federación y los Estados y cuando la Federación sea parte, del recurso de revisión contra sentencias de los jueces de distrito cuando subsista problema de constitucionalidad de normas generales y de los amparos directos o en revisión que se decida atraer por su interés o trascendencia.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación competente para conocer y resolver de los conflictos que se presenten en materia electoral, para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas.

---

<sup>14</sup> Artículos 94 a 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit.

Los Magistrados Electorales que integran la sala superior y las regionales, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente, el Presidente del Tribunal será elegido a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Sala Superior de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años, por su parte, la organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen la Constitución y las leyes.

Los Tribunales Colegiados de Circuito se componen de 3 magistrados, un secretario de acuerdos, secretarios, actuarios, y empleados que se requieran, los Magistrados son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal quienes durarán seis años en el ejercicio de su encargo, su competencia genérica recae de manera exclusiva en materia de amparo, de un solo grado o en segunda instancia.

Los Tribunales Unitarios de Circuito están integrados por un solo magistrado y conocen del juicio de amparo contra violaciones a los artículos 16, 19, y 20 constitucionales, de la calificación de los impedimentos y excusas de los jueces de Distrito y de las controversias entre jueces de Distrito.

Los Juzgados de Distrito están integrados por jueces de distrito quienes son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y durarán seis años en el ejercicio de su encargo, conocen de los siguientes asuntos: Amparo directo contra actos de autoridad, controversias por la aplicación de leyes federales, actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro, actos que afecten la libertad personal, controversias entre particulares cuando el actor elija la jurisdicción federal.

El Consejo de la Judicatura está a cargo de la administración e integración del Poder Judicial de la Federación, se integra por 7 consejeros y puede funcionar en pleno o en comisiones, respecto a los 7 Consejeros se integran por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito, un juez de Distrito, tres personas dedicadas a las actividades jurídicas nombradas por el Ejecutivo (2) y por el Senado (1).

En cuanto a la denominación de las Comisiones se encuentran entre otras, la de administración, la de carrera judicial, la de disciplina, la de creación de nuevos órganos, la de adscripción.

Los tribunales locales son órganos del Poder Judicial de las entidades federativas que tienen a su cargo, la administración de justicia dentro de la circunscripción territorial de cada una de ellas, cuyo ámbito de competencia está delimitado a las leyes vigentes en esas entidades, se integra por dos salas: la sala civil, la de lo familiar y la sala en materia penal, se conforma por juzgados especializados por razón de la materia y en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal existen los juzgados civiles, juzgados de lo familiar, juzgados de arrendamiento inmobiliario, juzgados de lo concursal, juzgados penales y juzgados de justicia de paz.

### **3.-El Órgano Legislativo en la división de poderes.**

Todas las especies vivas sobre la tierra presentan a su interior formas de organización, incluso se ha llegado a sostener que algunas de esas especies superan en organización al ser humano, sin embargo, la forma de organización de cualquier otro ser vivo sobre la tierra es superada por una característica exclusiva de la organización humana: la deliberación, incluso en las organizaciones humanas primitivas, los ancianos deliberaban acerca de los asuntos de importancia para la tribu u horda, quienes en representación de sus

familias, contaban con el consentimiento implícito para tomar decisiones, entendiendo que al ser el más viejo era también el más sabio.

No obstante, las formas de organización humana no siempre se dieron por consenso o deliberación, y no por falta de voluntad, sino por el hecho de que la comunicación humana no siempre fue hablada, a partir de que el ser humano desarrolla el lenguaje hablado, es posible el parlamento, acepción que deriva de hablar, hablar, por lo que al existir la posibilidad de intercambiar ideas a través de la parla, el ser humano se reúne para tomar ciertas decisiones, dando origen al parlamento, aunque sin la conciencia de ello.

A lo largo del tiempo se fueron perfeccionando las reuniones de los dirigentes de las tribus en representación de sus familias, para discutir, tomar decisiones colectivamente, aconsejar a quien deberá tomar la última decisión, reunidos en parlamento, es así que durante la época en que Roma se conformaba por una aldea de comerciantes latinos, el rex sacrum<sup>15</sup> se presentaba ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los paters<sup>16</sup>, reunidos como órgano de representación de los romanos en un cuerpo colegiado, que es el origen primitivo del Senado, incluso desde los primeros tiempos de la monarquía en el 600 a.C., se tienen datos del Senado romano, permaneciendo no sólo durante los tres grandes periodos de la historia Romana: la Monarquía, la República y el Imperio, sino que ha trascendido a nuestros días.

Durante la monarquía romana, el Senado se constituyó como un cuerpo colegiado aristocrático formado por ancianos, quienes tenían una gran autoridad sobre la sociedad e incluso sobre el mismo rey que los había designado, ya que por ser patricios<sup>17</sup>, eran muy respetados en sus gens<sup>18</sup> y seguramente con un poder propio, que les otorgaba independencia y libertad en el momento de deliberar y aconsejar al monarca, se conformó inicialmente con 100 integrantes, escogidos por el mismo rey entre los paters familias más importantes de las gens que integraban la comunidad de Roma, representación que constituía a la vez un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder.

---

<sup>15</sup> Rey del latín "regere" que significa dirigir. En la antigua Roma el rey o monarca era a la vez, general y sumo sacerdote del pueblo. Era asistido por los magistrados y el senado en las principales funciones públicas, al mismo tiempo que era el jefe del ejército. El pueblo romano entero, reunido en los comicios, le juraba fidelidad y obediencia. El mandato del rey era vitalicio. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Diccionario de Derecho Romano, 3- ed., Editorial Sista. Impreso en México.

<sup>16</sup> Nombre genérico de los jefes de cada familia civil en la antigua Roma. Era el centro de las decisiones en la domus (hogar) y máximo jefe religioso de los que dependían de su autoridad. Su poder era absoluto podía excluir a sus descendientes por medio de las emancipaciones o hacer ingresar a la familia a extraños por medio de la adopción. En la etapa primitiva de la familia romana, el paterfamilias era el magistrado superior con derecho de vida o muerte sobre sus súbditos y dueño exclusivo del patrimonio de todos sus regidos. Todas las adquisiciones familiares se concentraban en un patrimonio único sobre el cual sólo él ejercía durante toda su vida los derechos de propiedad. Fungía como sacerdote domestico de sus dioses familiares (sacra privata) y las ceremonias del culto privado, para asegurar a la familia la protección de los ascendientes difuntos (manes). No obstante, tales potestades como la "manus" (sobre su mujer), la "mancipium" (sobre sus esclavos), la "potestas dominicas" (sobre sus libertos) y la "patria potestas" (sobre sus hijos), fueron atemperándose con el correr del tiempo hasta desaparecer del campo jurídico, al grado de que ya durante Justiniano solamente prevaleció la "patria potestas", pues la mujer ya pudo casarse "sine manu", a los esclavos se empezaron a reconocer ciertos derechos y los libertos ya tenían mejores condiciones jurídicas frente al patrón, además el poder omnímodo que representaba la "patria potestas" fue menguándose en virtud de la aparición de ciertas leyes protectoras de los hijos. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>17</sup> Nombre con que se conocían a los primitivos pobladores y fundadores de la ciudad Romana y sus descendientes. Los patricios integraban la nobleza de origen, por lo que en sus manos estaba el gobierno de la ciudad y del Estado, y gozaban de toda clase de prerrogativas y privilegios tanto económico como político y social ya en el orden público o en el privado. Ellos usufructuaban con exclusividad las dignidades sacerdotales y los cargos públicos de mayor realce y participaban en la Asamblea Nacional para la elección de representantes populares. Mucho tiempo duró su hegemonía hasta que los plebeyos, clase social hasta entonces marginada, llegó a igualarlos en dichas funciones y compartir con ellos la administración del Estado. Entre los derechos que tenían los patricios en su tiempo, podemos mencionar: el ius honorum (derecho a ejercer cargos públicos, tanto políticos como religiosos), ius sufragii (derecho a votar en los comicios populares), ius occupandi (derecho a serles asignadas tierras en territorios ocupados), ius connubium (derecho a contraer matrimonio legítimo) y ius commercii (derecho a comprar y vender bienes o derechos). Estas facultades estaban contempladas en el ius civitatis o derecho de ciudadanía. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>18</sup> Grupo familiar aristocrático extenso, perpetuado por vía de varones. Conjunto de familias pertenecientes a un mismo tronco común lejano. La calidad gentilicia solo correspondía a las familias nobles patricias. Era condición para pertenecer a ellas llevar el mismo nombre, haber nacido ingenuo y que todos sus antepasados fueran ingenuos y no haber sufrido nunca capitis deminutio e ingenuidad de la raza. La gens cayó en desuso en Roma a medida que las manumisiones o liberaciones se multiplicaron y se crearon nuevas familias, borrándose con el tiempo el recuerdo de su origen. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

Posteriormente, la monarquía fue sustituida por la república, ya que los romanos no querían seguir siendo gobernados por autócratas, estableciendo un gobierno definido por ellos mismos como oligárquico, sin embargo, en la práctica resultó ser el modelo de gobierno más avanzado en su época, se organizó con dos cónsules, elegidos anualmente, quienes ostentaban el poder militar, ejecutivo y político, apoyados por los pretores<sup>19</sup>, los censores<sup>20</sup> y los cuestores<sup>21</sup>.

Así los cónsules, por muchos años fueron turnándose el manejo de la administración pública, que iba creciendo con el transcurso de los años al engrandecerse Roma y extender su poder cada vez a más territorios sometidos, no obstante ello, el cuerpo colegiado y deliberante conservó la unidad de pensamiento del gobierno, fue una instancia con autoridad moral, respetada y oída por los cónsules y demás magistrados, tuvo a su cargo cuestiones verdaderamente importantes en la vida de Roma, las más graves decisiones sobre las declaraciones de guerra, los acuerdos de paz, las relaciones con otros pueblos no sometidos, los nombramientos de funcionarios en las provincias, las leyes que regían al país, todo pasaba antes y se discutía por el Senado romano, el cual llegó a contar con 300 senadores, número que se adoptó probablemente unos años después de instaurada la República, debido a la expansión territorial y jurisdiccional de la República Romana.

Las principales funciones del senado romano durante este periodo fueron el interregium<sup>22</sup>; la *autoritas patrum*<sup>23</sup>; las funciones religiosas, mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos; la dirección de la guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de operaciones y la asignación del triunfo y otras recompensas a los jefes victoriosos, la política exterior; con el envío y la recepción de embajadores, así como la celebración de tratados y convenios comerciales, facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, pero también vetando otras o dispensando el cumplimiento de éstas<sup>24</sup>; funciones financieras para vigilar y administrar los tributos, ocasionalmente estableciéndolos y realizar la emisión de moneda.

En el año 449 a.C. aproximadamente, los tribunos de la plebe<sup>25</sup> obtuvieron la autorización para sentarse dentro del Senado, pero los patricios se reservaron la atribución de la *autoritas* y del *interregium*, para dejar en el ámbito de la plebe el *intercessio*<sup>26</sup>, derivando en un Senado equilibrado.

---

<sup>19</sup> Magistrado que en la antigua Roma tenía a su cargo la administración de justicia. Fue tan importante la labor de este personaje que durante el período republicano se advirtió en su persona una confusión de poderes. A veces fungía como juez, otras como legislador, ejecutor o amo del poder, dirimiendo controversias entre particulares. De su actividad el derecho recogió muchos principios trascendentes para la aplicación de la justicia. Los pretores eran nombrados por los comicios por centurias, presididos por un cónsul, y los comicios curiados les conferían el *imperium*. Al entrar en funciones publicaban edictos en lo que consignaban los principios de derecho en que deberían inspirar sus resoluciones. En el año 242, además del pretor urbano se nombró el pretor peregrino que debía encargarse de los asuntos relacionados con extranjeros. Las principales atribuciones de los pretores en la antigua Roma eran: el *ius Edicendi* (derecho de dirigirse al pueblo por escrito, a través de edictos), el *ius Cautione Habendi* (derecho de hacerlo de manera verbal), el *ius Multae* (facultad de imponer multas a los delincuentes), y el *ius Auspitorum* (derecho de consultar la voluntad de los dioses por medio de los auspicios). SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>20</sup> Funcionarios que, en número de dos, tenían el cargo de levantar los censos en Roma. Al principio éste trabajo era exclusivo del rey; más tarde fue delegado a los cónsules, hasta que en el año 444 a. C. el senado lo confirió a los patricios y finalmente una Ley Publilia dispuso que de los dos censores, uno por lo menos, debería ser plebeyo. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>21</sup> Magistrado que en la antigua Roma tenía a su cargo la agenda y vigilancia del tesoro público y las finanzas. Al principio los cuestores eran nombrados por los cónsules fungiendo como secretarios de éstos y para que prepararan las pruebas de las acusaciones públicas y finalmente para llevar las cuentas de dicho tesoro. Más tarde fueron propuestos por los comicios por tribus y adquirieron gran prestigio durante la república. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>22</sup> Los *paters* o senadores gobernaban por turnos de cinco días, cuando faltaban los dos cónsules y no se habían elegido a sus sucesores. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>23</sup> Representaba el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, tanto en materia legislativa como judicial. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>24</sup> Las leyes y los decretos romanos se promulgaban bajo las siglas "SPQR", iniciales del sello oficial del: *Senatus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma). SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>25</sup> Clase social que en la antigua Roma, tenía una condición política económica y social inferior a los patricios. La plebe estaba integrada por los vencidos, llevados a Roma durante la conquista, los clientes emancipados por sus patrones, los esclavos liberados por sus amos mercaderes, y artesanos y obreros que acudían a la ciudad y se aglutinaban en los barrios más extensos y pobres de la misma. La plebe no tenía acceso al senado, ni a los cargos públicos, ni en las

La organización interna del Senado se basaba en jerarquías, la cual se refleja en el orden en que eran llamados a votar, en primer lugar el princeps senatus, el senador de más edad entre los que hubieran ocupado la censura, después los que hubieran sido cónsules, pretores o ediles, luego los tribunos y posteriormente los que hubieran sido cuestores, al final votaban quienes no habían ejercido ninguna magistratura, esas jerarquías, derivan de los requisitos para ocupar un lugar como Senador, los cuales se establecieron en el *Cursus Honorum Senatorio*<sup>27</sup>, el cual establece por primera ocasión que los integrantes de estos parlamentos deben contar con el mínimo de instrucción jurídica, independientemente de la ocupación cotidiana del representante popular.

Las reuniones del Senado, se convocaban ordinariamente por el Cónsul o por el Pretor, años más tarde esa facultad fue ampliada al tribuno romano, dicha convocatoria es el antecedente del Orden del Día actual, en la que se contiene el lugar y fecha de la reunión así como el tema a tratar.

Las sesiones se desarrollaban en algún templo, no existía un límite de tiempo para sesionar sobre algún tema en particular, pero las sesiones debían desarrollarse en días propicios y en el periodo comprendido entre la salida y puesta del sol, el Magistrado Presidente declaraba abierta la sesión y procedía a la *Relatio* finalizando con una determinación o propuesta sobre el particular, acto seguido, cada senador en el orden establecido anteriormente, exponía los argumentos sobre su postura, al terminar la argumentación de cada uno de los senadores, se procedía a la *discecssionem*<sup>28</sup>, con lo que se manifestaba no solo verbalmente su posición respecto al tema en particular, sino que en una expresión corporal se manifestaban las dos posturas encontradas respecto del tema en concreto.

Por otro lado, cuando una propuesta era aprobada unánimemente se denominaba *per singulorum sententias exquisitas*, o bien, como se ha señalado, por *discecssionem*, en todo caso, las propuestas aprobadas recibían el nombre de *senatus consultum*<sup>29</sup>.

Todas las resoluciones del Senado se depositaban en un archivo, haciendo la aclaración de que la resolución se acompañaba de la transcripción completa de la sesión, misma que era redactada por el relator o una comisión de senadores elegidos ex Profeso, cualquier asunto tratado por el senado seguía el mismo procedimiento.

Cada senador, en su esfera de atribuciones podía solicitar *numera*, para contar a los presentes y determinar si había quórum, también podían solicitar *consulte*, para los casos en que se pretendía determinar si la discusión continuaban antes de emitir el voto, asimismo, los senadores podían solicitar la división de una propuesta, siempre que se compusiera de varias partes que pudieran ser susceptibles de aprobarse o rechazarse por separado.

Con la entrada del Imperio, el Senado perdería gran parte de su poder, careció durante los casi cinco siglos de duración del Imperio, de su atribución de asamblea con funciones soberanas y de gobierno, sin embargo, se conservó como un cuerpo colegiado de gobierno, deliberante y con poder de decisión, mantuvo la tradición del respeto a la diversidad de opiniones a través del debate y el voto como una forma

---

dignidades religiosas, como tampoco formaban parte de los comicios por curias. No obstante tenían algunos derechos inherentes a la ciudadanía romana, como la facultad de enajenar o adquirir bienes, la capacidad hereditaria, la facultad de contraer matrimonio, menos con los patricios, la facultad de comparecer en juicio y la de hacer valer sus derechos de acuerdo con las prescripciones del derecho civil. SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Idem.

<sup>26</sup> Facultad que se atribuía a los magistrados superiores para oponerse a las decisiones de sus colegas. Al respecto, ver la obra de DE MIGUEL Juan Palomar. Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, México. 1981.

<sup>27</sup> Carrera Política de los Honores. NELSON NICOLIELLO. Diccionario del Latín Jurídico. Editorial Montevideo. Julio César Faira. Editor. 1999.

<sup>28</sup> Separación, que consistía propiamente en la votación, ya que los senadores de acuerdo al sentido de su opinión o voto, se separaban en dos grupos, uno en cada extremo de la sala. NELSON Nicolliello. Idem.

<sup>29</sup> Decreto del senado. Lo que el senado manda y establece. NELSON Nicolliello. Idem.

de establecer acuerdos, continuó compartiendo responsabilidades con el emperador, quien se reservó las facultades en política exterior, dirección militar y algunas funciones financieras.

En el presente trabajo, se analiza de manera superficial la organización y funcionamiento del Senado Romano, sin embargo, es posible vislumbrar la grandeza y esplendor de ésta Institución, que a la fecha sigue vigente pero muy lejos de la perfección, solemnidad, respeto e instrucción del Senado Romano de la época republicana.

Carlo Magno en su intento por reconstruir al Imperio Romano, pretende conservar con el nombre (Sacro Imperio Romano Germánico), el esplendor que alcanzará Roma en épocas anteriores, asimismo pretende trasladar la figura del Senado a su gobierno a través de las Asambleas Carolingias, dichas asambleas en Europa y a través del tiempo, se reparten y son adoptadas por los nacientes estados europeos, llegando a contar 35, entre los años 770 a 813 d.C., celebrándose las reuniones de esas primeras asambleas a veces en Worms, en Valenciennes, en Ginebra, en Aix-La-Chapelle, y en otras ciudades de Europa<sup>30</sup>.

A pesar de que estas Asambleas no tuvieron el mismo peso que el Senado Romano, ya que se adaptaron a la forma descentralizada y dispersa del poder de los gobiernos feudales, se constituyeron como cuerpos colegiados conservadores, incluso mediadores entre los diferentes intereses que representan a la autoridad de la época, asimismo, aparecen ciertos rasgos del parlamentarismo que se ha venido desarrollando hasta llegar a ser el sistema parlamentario actual, adoptado prácticamente en todo el mundo contemporáneo.

Las reuniones de estas Asambleas, se llevaban a cabo dos veces al año, en las que se ocupaban de discutir las leyes (*capitula*), las cuales redactaba el Emperador por inspiración divina, se convocaban por el mismo emperador, con la presentación de la iniciativa de ley, para posteriormente esperar el resultado de las deliberaciones llevadas a cabo en el seno de la Asamblea, las cuales no duraban más de tres días, una vez que el emperador tenía el resultado de las deliberaciones, tomaba una decisión que sería obedecida por todos los gobernados, basado en la sabiduría recibida por la divinidad.

Las asambleas se desahogaban en recintos abiertos, siempre que el clima lo permitiera, se dividía la Asamblea en dos partes, integradas una por los religiosos (obispos, abades y clérigos) y otra por los condes y demás *dignidades* del estado, asimismo concurría una multitud de gente común, que a pesar de no participar directamente en las deliberaciones, tenían la oportunidad de entregar personalmente al emperador sus peticiones y quejas, la participación de los comunes o villanos, que entre sus integrantes no existen títulos nobiliarios ni cargos en la iglesia, se fue desarrollando y perfeccionando hasta hacerse un espacio en las asambleas, a veces de modo pacífico y en otras ocasiones por la fuerza.

Durante la época medieval, en la historia europea encontramos diferentes instituciones políticas designadas con el nombre de Parlamento y con denominaciones similares como Estados Generales, Cortes, Estamentos, Dieta, Duma, Senado, Asamblea y Concilio, entre otros.

Las Cortes se reunían, deliberaban, discutían y en sus resoluciones se fundaba con frecuencia la decisión final del rey o del emperador con la de los otros representantes cuando no le era obligatorio acatar el consenso. A pesar de que la edad media se caracterizó por ser una época autoritaria y tirana, al grado de que el monarca se considero propietario de todo lo que se encontraba en su territorio, incluso sus

---

<sup>30</sup> En lo correspondiente a la visión general de la historia parlamentaria en Europa, se revisaron diversas obras, entre las que destacan: SCHMITT, Carl. Sobre el Parlamentarismo. Madrid, España. Edit. Tecnos. 1979. Traducción de Thies Nelsson y Rosa, Grueso del título original *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*.1923; GUIZOT, M., Historia general de Francia, José Espasa, Barcelona, s.d.; WECKMANN, Luis, El pensamiento político medieval, Instituto de Historia, UNAM, México, 1950 y La sociedad feudal, Jus, México, 1944; COTTA Mauricio, Parlamento, en Diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982.



gobernados, es destacable el hecho de que en las distintas asambleas o parlamentos se le permitiera a los más desprotegidos participar directamente en la toma de decisiones.

Sin duda este hecho aunque parezca de poca importancia, debe considerarse como el punto de apoyo para los cambios sociales y políticos que posteriormente se dieron en toda Europa, ya que de no haber existido el parlamento con la inclusión de los gobernados más desvalidos, no habría sido posible exteriorizar sus voces y muchos menos exigir del poder político el respeto, la delimitación de su poder, el reconocerse como servidor del pueblo, etcétera.

En Castilla se les denominaba Cortes a las reuniones o juntas de los tres estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, que convocados por el rey se reunían para tratar y resolver los más graves asuntos del país, como revisar leyes, imponer contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados, por su parte en Cataluña, esas reuniones recibían el nombre de Congreso General del Principado y se componían también del clero, la nobleza y los procuradores de las ciudades y villas. A pesar de que en el Congreso no se consideraba indispensable la presencia del clero y en Navarra, los tres integrantes del reino se reunían también a convocatoria del rey y eran los dos primeros los mismos tradicionales, clero y nobleza, pero el tercer integrante estaba formado por los representantes de las repúblicas y las universidades, por lo que en estas Cortes navarras se presentaba la representación corporativa y estaban presentes los gremios de artesanos y de profesores.

En Aragón las Cortes actuaron con mayor independencia del monarca, al menos en lo que se refiere a la forma, toda vez que había cuatro cuerpos colegiados que se convocaban por el rey, los habituales representantes del clero, los procuradores de las villas y las ciudades y los nobles, quienes estaban divididos en dos cuerpos, el de la alta nobleza o *ricoshomes* y los pertenecientes a la nobleza inferior, llamados *infanzones*, sin embargo, no se podía tomar resolución alguna sin el consentimiento unánime de sus integrantes, pues la oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo.

La Cortes aragonesas se acercaron más a nuestras leyes parlamentarias actuales, puesto que el rey no tomaba ninguna resolución, en relación con las contribuciones o impuestos, sin el acuerdo favorable de las Cortes, es también destacable la expresión que el *Gran Justicia*, quien presidía las Cortes rodeado de infanzones, ricoshomes, clérigos y diputados de las villas, pronunciaba cuando era coronado un monarca, al momento en que el rey, con la punta de la espada sobre el pecho escuchaba las siguientes palabras: "*Nos, que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios*<sup>31</sup>."

Estas Cortes, que gozaban de tanta autoridad al coronar a un nuevo rey, tenían también la facultad de deponerlo si faltaba al juramento de velar por las libertades de todos los aragoneses y podían también intervenir para suprimir o evitar abusos o para encauzar la administración pública.

En otras partes de Europa y en todo lugar en que se mezclaron la antigua civilización romana y los vigorosos pueblos germanos y eslavos que se instalaron en el continente, encontramos indicios de Poder Legislativo, con mayores o menores facultades, con mayor o menor autoridad, pero siempre con la característica claramente parlamentaria.

---

<sup>31</sup> FRIGGIS, John N., El Derecho Divino de los Reyes y 3 ensayos adicionales. Versión española de Edmundo O'Gorman. Fondo de Cultura Económica, México 1942. p. 176, cuando se refiere a que el poder de reyes y magistrados no es sino algo derivado, algo que le es transferido y encomendado en confianza por el pueblo.

Las instituciones parlamentarias medievales y las modernas, a pesar de tener diferencias en aspectos primordiales, tiene otros aspectos coincidentes, destacando el proceso histórico que los une a través del tiempo, el punto coincidente entre el parlamento medieval y el actual, es el núcleo funcional, su finalidad o finalidades específicas, representación de sectores de la sociedad, ya sean geográficos o estamentales, el control, la elaboración de normas y el consejo al gobernante.

La diferencia más importante es la finalidad que tiene uno y otro parlamento, el medieval por su parte, estaba pensado y funcionaba para conservar, para rescatar frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos, para preservar y defender privilegios, mientras que el Parlamento moderno tiene una función más hacia el futuro y su misión es innovadora, el parlamento moderno tiene a su cargo adelantarse, emitir nuevas leyes para el mundo cambiante de hoy, que más que preservar las antiguas formas requiere de más regulaciones para situaciones nuevas e inéditas.

Lo anterior no obedece a diferencias esenciales entre los parlamentos, sino a circunstancias temporales, ya que en la edad media los derechos fundamentales, políticos, humanos, o cualquier otra denominación, eran en principio una facultad graciosa del soberano, por lo que el gobernado luchaba constantemente para que le fueran reconocidos esos derechos, por ello, la representación popular en los parlamentos se convirtió en el medio idóneo para exigir tales derechos, aunque no siempre tuvieron resultados favorables, teniendo que llegar a utilizar la fuerza para hacerse escuchar, derivando en los grandes cambios sociales y políticos de la humanidad, como la Revolución Francesa.

A diferencia de los parlamentos contemporáneos, en donde la representación popular ya no pugna por que le sean reconocidos ciertos derechos, sino que se da una lucha más equilibrada entre los distintos poderes y representaciones populares, con la finalidad de alcanzar la resolución más adecuada para todo el pueblo, al menos en teoría.

El parlamento, a través del tiempo y de acuerdo a las circunstancias, se ha ido adaptando y modificando, dando origen a diversas acepciones y figuras de parlamento, permaneciendo el debate y contrapeso del poder como la esencia del parlamento, así encontramos en los gobiernos actuales un similar del parlamento antiguo que puede identificarse con el poder legislativo, en este punto, es importante resaltar que el poder legislativo es en su origen, la representación de los intereses del pueblo, en razón de la dificultad geográfica y de población que implica escuchar todas las voces para tomar un acuerdo consensuado.

Por otra parte, es importante significar la influencia de las órdenes religiosas en el desarrollo parlamentario, las cuales durante la época medieval, mostraron una división en sus filosofías, por un lado existían los grupos ligados al monarca, que más allá de poner en práctica sus ideales de igualdad, humildad y pobreza entre otros, ejercieron su poder divino como un medio para ejercer su poder terrenal, convirtiéndose en una clase privilegiada e indispensable en la vida política de aquellos estados nacientes, por otro lado se encontraban los grupos religiosos, que más por necesidad que por convicción, se ubicaban en una situación menos favorecida, ya que no tenían acceso a la vida política y cómoda de los monarcas, vivían unidos al pueblo y sufrían diariamente la opresión, el hambre y otras carencias provocadas por la desigualdad.

En tales condiciones, las órdenes religiosas a su interior procuraron en principio, encontrar el equilibrio del poder a través de la elección de sus autoridades tomando en cuenta las voces de todos sus integrantes, de hecho, fueron los monjes medievales quienes innovaron y desarrollaron sistemas de votación y de

discusión en sus reuniones, para elegir a sus abades y superiores o para tomar algunas otras resoluciones importantes.

Asimismo, se vieron obligados a encontrar o perfeccionar técnicas de votación y fórmulas para asegurar la libertad de los votantes, estableciendo en las constituciones y estatutos de sus órdenes, fórmulas de votación calificada, en ese sentido, junto con el despertar de otros avances notables en diversos campos, "... aparece de entre las instituciones de la cristiandad, la concepción de los parlamentos representativos, de origen monástico, transportada con éxito al orden civil<sup>32</sup>...".

Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en la época medieval, no encuentran su origen en la Regia de los griegos, sino en las órdenes religiosas de los monjes enclaustrados en sus conventos, que durante la Edad Media afrontaron la tarea de elegir a sus propios superiores, debido a que no podían recurrir al principio hereditario, y mucho menos al de la fuerza para elegir a un jefe absoluto, por lo que en un rasgo de madurez política, implementaron el voto secreto, así como las reglas mayoritarias del voto.

Sin embargo, se presentó otro problema, la decisión final no siempre resultaba ser clara o contundente, ya que se daba el fenómeno de la mayoría y la minoría, siendo que para las órdenes religiosas debería prevalecer la unanimidad, por lo que la minoría debía proclamarse (incluso contra su voluntad y por la fuerza), en el mismo sentido que la mayoría, imponiéndose las reglas mayoritarias del voto y no así el derecho de mayoría, que son conceptos distintos.

En razón de lo anterior, la figura del voto secreto resultó el medio idóneo para elegir a sus dirigentes, ya que entre las órdenes religiosas, una de las características es el compromiso a la obediencia, aunado al de pobreza y castidad, motivo por el cual la obediencia para fines electorales, tenía que ser superada de alguna forma, sin embargo, al paso del tiempo el voto libre y secreto se ha visto deformado por la proclividad del ser humano a la ambición y el poder, pero aún sigue siendo la forma más efectiva de elección.

Las dos grandes órdenes de la Edad Media, los franciscanos y los dominicos, tuvieron desde sus inicios reglas que se han conservado a través de los tiempos, con cambios, pero que han mantenido gran parte de la normatividad inicial para la convivencia en comunidad y para la administración de las casas, colegios, seminarios y monasterios, junto con las normas puramente ascéticas.

La Regla de San Benito instituida en el año 500, fue modelo de esos primeros documentos que recogían, junto con las normas rectoras de la vida cotidiana, los procedimientos especiales para elegir a sus superiores y para llevar a cabo sus asambleas, no obstante, los nombramientos de la autoridad de la Iglesia no deberían venir de arriba, pero tampoco tienen que venir únicamente de abajo.<sup>33</sup>

Con ello, se reconoce el valor y la fuerza de la democracia, pero asume que dentro de un cuerpo sumamente complejo, con una larga tradición y responsabilidad social, los sistemas distintos de la democracia representativa tienen su sitio y la jerarquización es parte de la organización<sup>34</sup>, en ese orden de ideas, no resulta aventurado apreciar en la *ekklesia*, los primeros esbozos de la democracia.

---

<sup>32</sup> En este sentido, es importante consultar la obra de HILAIRE Belloc, *Europa y la Fe*, CEPA, Buenos Aires, 1942. Cuando se refiere a la Edad Media y a los avances en diversas ramas de la cultura durante los siglos XI, XII, XIII.

<sup>33</sup> RATZINGER, Joseph y Hans MAIER, en la obra *¿Democracia en la Iglesia?*, Ediciones Paulinas, Zalla, Vizcaya, 1971, en el sentido de que la mutua inteligencia de ambas partes puede contribuir al más recto orden eclesiástico.

<sup>34</sup> RATZINGER, Joseph y Hans MAIER, *Idem*. En el sentido de que los dos oficios fundamentales de la Iglesia, Presbiterado y Episcopado, están estructurados en forma colegiada.

La asamblea representativa del pueblo, de la nación, adquiere su concepto actual cuando se le sitúa frente al monarca representado por el Poder Ejecutivo, en tal separación de poderes, el Legislativo es el que verdaderamente ejerce la voluntad política, general y abstracta, es el que dicta las leyes, y los otros dos poderes son tan sólo ejecutores, por tanto, desde Montesquieu y después durante la tradición surgida de la soberanía de la Asamblea Nacional expuesta con la Revolución francesa, el Poder Legislativo asume el papel predominante entre los tres, es el poder popular, el que tiene la soberanía, es el representante más directo del pueblo.

Lo ideal sería, que "... *el pueblo en masa tuviera el Poder Legislativo*<sup>35</sup>...", pero al no ser esto posible en los estados modernos con una gran población, es necesario que el pueblo se haga representar, y para ello lo mejor es la representación electiva, ya que el pueblo no puede discutir directamente los asuntos legislativos, por lo que es necesario que lo hagan en su nombre sus representantes que por ser varios o muchos, electos en distintos lugares del Estado y por villas o ciudades diferentes, constituyen necesariamente un cuerpo colegiado.

El Poder Legislativo o Parlamento, se muestra desde la teoría y luego en la práctica, como un poder colegiado, una asamblea que discute y toma determinaciones en nombre de los ciudadanos, quienes imposibilitados para hacerlo directamente, eligen a sus representantes, debido a ello, el lugar del Parlamento es un lugar privilegiado en la conformación del Estado, se le considera el principal de los poderes, relacionado directamente con la nación o con el pueblo, dotado con mayores facultades autónomas de decisión que los otros dos en el ejercicio de sus funciones.

El sitio del Parlamento en la organización política es primordial en todos los esquemas constitucionales modernos, la letra de la Ley Fundamental ocupa el lugar dominante entre los tres poderes, generalmente aceptados en la organización actual de los estados contemporáneos, es así que el Parlamento o Congreso es al que primero se designa cuando enumeran los tres poderes, se le reconoce como el representante directo del pueblo, asimismo, tiene entre sus funciones la de crear la voluntad originaria de la nación, dicta la voluntad nacional que se expresa en normas generales, abstractas e impersonales, mientras que los otros dos poderes no tienen esa facultad, al menos no con la amplitud y significación del legislativo, por lo que se ven obligados a sujetar sus decisiones al marco legislativo que les es proporcionado por el propio Poder Legislativo.

Ahora bien, en Inglaterra la larga historia parlamentaria surge también a partir de la Edad Media, con la Carta Magna de 1215, fue primero la lucha de los barones y después de todas las categorías sociales para restarle facultades y funciones al monarca, que terminó por ser una simple figura simbólica sin ningún poder político verdadero, actualmente quien gobierna en ese país, es el primer ministro, jefe de Estado que asume ese carácter por ser el dirigente o líder del grupo mayoritario en la Cámara, surge del órgano legislativo y responde ante él.

Posteriormente surgió el régimen presidencialista, en el que el jefe de Estado es el representante del Poder Ejecutivo, quien no surge del parlamento, pero si se encuentra frente al parlamento, apareció inicialmente en Estados Unidos de América, adoptándose posteriormente por casi todas las naciones latinoamericanas, con excepción de Cuba, sosteniéndose hasta la fecha y desde la independencia de España y de Portugal, con breves intentos en Brasil y en México que tuvieron sistemas monárquicos de escasa duración. Lo característico de cada uno de estos dos sistemas radica en la preeminencia política, tanto en el texto de la ley como en la práctica cotidiana de gobierno, tanto del Poder Legislativo en el sistema parlamentario, como del Poder Ejecutivo en el sistema presidencialista.

---

<sup>35</sup> MONTESQUIEU Charles Louis de Secondat Barón de La Bred. ob. Cit. Pág. 904.

Las instituciones características del sistema parlamentario<sup>36</sup> se basan en que el primer ministro es el jefe del gobierno, al igual que al resto de los parlamentarios, se le recluta desde las bases populares por medio de una elección directa, por lo que debe ganar una elección al igual que los demás integrantes del Poder Legislativo, pero el primer ministro es además, miembro del partido mayoritario en la Asamblea, Parlamento o Congreso y líder de esa mayoría, se enlaza de esta forma con el sistema de partidos, en ese sentido, no sería posible un régimen parlamentario sin un sistema de partidos políticos que le aseguren al gobierno un sustento real y más o menos estable, aún cuando no haya un partido mayoritario en el Parlamento, los partidos desempeñan su papel y hacen alianzas entre sí para formar un gobierno encabezado por un primer ministro de consenso.

Una vez elegido el primer ministro, quien es el líder del Poder Legislativo, tiene que formar el gobierno que encabezará integrando su gabinete o consejo de ministros que son su equipo de gobierno, un órgano colegiado que responde ante el Parlamento, al que le rinde cuentas y al que puede sostenerlo o bien, pedir la renuncia de sus integrantes, en razón de ello, el Parlamento es el poder que gobierna por medio del gabinete y de los ministros, especialmente del primer ministro, a través de votos de apoyo o de confianza o en su caso, votos de censura que pueden culminar con el cambio de gabinete.

Dicha facultad de disolver el Parlamento, es una instancia ante los votantes que tienen el jefe de gobierno y sus ministros, para que en caso de desavenencia con la mayoría del Parlamento, se disuelva y se convoque a elecciones y es el pueblo el que decide con su voto, si prevalecen en sus cargos los legisladores que se oponen al gobierno o pierden las elecciones y suben al poder otros que lo apoyen, la característica clave de esta forma de organizar al gobierno radica en que la responsabilidad política la tiene el cuerpo colegiado, que nombra al gabinete o lo depone, según decisiones mayoritarias, destacando la importancia que tiene el voto popular al que se recurre en los momentos de crisis.

En estos sistemas parlamentarios, el jefe del Ejecutivo es tan sólo un personaje simbólico, sin poder político eficaz y que desempeña un papel de simple ejecutor de las decisiones parlamentarias, puede ser un monarca hereditario como en Inglaterra, o bien, un presidente como en algunos países europeos.

El otro sistema, el presidencialista, se caracteriza por que el jefe del Estado es también jefe de Gobierno, el título de Presidente de la República no ostenta su poder derivado del Congreso o Parlamento, sino de su propia elección, que es universal y directa en la mayor parte de los casos, en México el artículo 80 de la Constitución General establece: *“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.*

Por su parte, el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, ambas cámaras tienen el mismo poder puesto que representan igualmente al pueblo de México.

Se le denomina cámara a cada uno de los grupos colegisladores, al conjunto de diputados o de senadores electos por el pueblo para realizar las funciones legislativas que les competen, de conformidad con el artículo 72 de la Constitución<sup>37</sup>, las cámaras deben trabajar conjuntamente, por tanto toda la ley que no sea

---

<sup>36</sup> Sobre el tema se sugiere consultar la obra de DÖRING, Herbert, Parlamento y gobierno, en Revista Contribuciones, núm. 1. Konrad Adenauer Stiftung, A. C., Buenos Aires, 1995.

<sup>37</sup> Artículo 72.- 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit.

votada por ambos organismos carece de validez, es un acto jurídico nulo, excepto en los casos en que la constitución les otorga facultades expresas para actuar separadamente.

La división del poder legislativo en dos cámaras se llama sistema bicameral y tiene como razón de ser el funcionamiento de dicho poder, ya que dividido en dos cuerpos estos se equilibran, evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder convirtiéndose así en un órgano despótico e incontrolable.

La cámara de diputados se compone de representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años: *“Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.”*

Los requisitos que establece el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ser Diputado son: I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II.- Tener veintidós años cumplidos el día de la elección; 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 período 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 constitucional<sup>38</sup>.

La cámara de senadores se integra de conformidad con el artículo 56 de la Constitución Federal de la siguiente manera: por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, la ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos, asimismo la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

---

<sup>38</sup> Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que es de 25 años cumplidos el día de la elección<sup>39</sup>, tanto senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, pero los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato<sup>40</sup>.

Por otra parte y por lo que corresponde a las facultades del Congreso de la Unión, establecidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada cámara goza de facultades exclusivas, asimismo, es importante destacar que el artículo 70 de la misma Constitución establece que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto.

Durante los recesos del Congreso 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, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV<sup>41</sup>; II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de 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, y VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Respecto de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las siguientes:

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; 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; Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. 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 la Constitución, así como conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran y las demás que le confiere expresamente la Constitución.

---

<sup>39</sup> Artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem.

<sup>40</sup> Artículo 59 constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem.

<sup>41</sup> Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado: ... 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Idem.

Respecto de las facultades exclusivas del Senado, se encuentran contenidas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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, quién 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 él 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, mediando 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 reglamentará 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 la 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 la Constitución; X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Derivado de lo anterior, es posible concluir que el poder legislativo constituye la base democrática del estado, toda vez que sus integrantes representan la voluntad popular del pueblo, materializada en actos legislativos concretos que determinan el rumbo de la nación, las condiciones sociales, culturales y económicas, el marco jurídico en el que se desenvolverán las relaciones entre gobernados, entre gobernados y el estado, así como entre los diferentes órdenes de gobierno.

Asimismo, el poder legislativo constituye un contrapeso efectivo del ejecutivo a través del ejercicio de sus facultades como órgano de auditoría, fiscalización, presupuestal, jurisdiccional y política frente al poder ejecutivo, sin olvidar que establece el marco jurídico, el cual es de aplicación e interpretación exclusiva del poder judicial.

Por ello, la integración del poder legislativo más allá de ser plural, debe ser un Legislativo capacitado jurídicamente, lo que permitirá que la actividad encomendada la realice apegada a la Constitución, con actos legislativos fundamentados, estructurados jurídicamente, revestidos de técnica legislativa, con la



finalidad de que sean actos e instrumentos claros para sus destinatarios, ya sean los gobernados, los encargados de ejecutarlos o quienes deben aplicarlos e interpretarlos.

Lo anterior permitirá al gobernado, al poder ejecutivo y al poder judicial llevar a cabo sus funciones con menores diferencias de interpretación, realizar programas efectivos en beneficio social, así como proveer un marco jurídico sencillo pero más eficaz, lo que representa beneficios en mejores condiciones de vida en lo social, económico y político.

## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPÍTULO PRIMERO

**PRIMERA.** La evolución del ser humano no puede entenderse sino a la par del desarrollo de las comunidades, lo que a su vez implica el desarrollo de los diversos mecanismos para comunicarse entre los demás de su misma especie, resultando en mecanismos cada vez más complejos de comunicación e integración, lo que posteriormente culmina en procedimientos de deliberación necesarios para la toma de decisiones de la colectividad, lo anterior, independientemente de las diversas teorías sobre el surgimiento del estado, ya que al constituirse los primeros estados nacionales, las diversas formas de deliberación ya se habían puesto en práctica con anterioridad, por lo que la deliberación y el consenso colectivo no requieren de la preexistencia del estado, por ello y derivado de una visión general de la historia de las distintas formas de parlamento, como órgano deliberante para la toma de decisiones y representación de los gobernados, es importante destacar la importancia en su relación con los otros poderes de la unión y la importancia del trabajo legislativo en la vida de los estados.

**SEGUNDA.-** Las diferentes formas de gobierno que en el transcurso de la historia han sido adoptadas por el estado, lo han llevado por procesos interminables de aprendizaje, de ensayo y error, buscando siempre la manera idónea de gobernar. Sin embargo, la democracia en sus múltiples variantes ha sido hasta ahora, la forma de gobierno más representativa para los diferentes modelos económicos, sociales, políticos del mundo moderno, no así las más efectiva, justa o equitativa para el gobernado, empero, la democracia en los estados modernos encuentra su medio natural para desenvolverse, debido al creciente número de gobernados, de las ciudades y de los problemas que cada uno conlleva, la representación del pueblo en las decisiones de gobierno, tiene su expresión más efectiva a través de los parlamentos identificándose con la democracia.

**TERCERA.-** El parlamento como órgano deliberante se ubica a partir de la división clásica de poderes del estado, como el poder legislativo o como el poder generador de la legislación, con finalidad de crear contrapesos a los gobernantes, quienes no podrán crear, ejecutar y juzgar la ley concentrados en una sola persona, a efecto de que no excedan el poder autoritario del estado, asimismo, es en los parlamentos dónde el pueblo expresa su voluntad a través de su representante, voluntad que se plasma en los diferentes actos emanados del parlamento, en especial la legislación. A través de la legislación, se otorgan atribuciones o limitan facultades a los demás órganos de gobierno, se materializan las necesidades apremiantes del pueblo, y se expresan las voluntades de los gobernados, sin embargo, la función del poder legislativo no es posible sin la previa división de poderes y sin la representatividad otorgada por los gobernados a los gobernantes, una vez constituido el parlamento, se requieren reglas claras para la deliberación, así como para su organización interna, conciencia auténtica de que se representa a un grupo de gobernados y no así a un grupo político, que se trata de un servicio público otorgado por la misma población y que las decisiones que emanan del parlamento constituyen los parámetros, directrices y guías por dónde los demás poderes deberán circunscribir su actuación y por supuesto, donde la vida nacional se desenvuelve.

**CUARTA.-** Es posible comprender la trascendencia del trabajo legislativo (material y formalmente), razón por la cual es indispensable que los integrantes de cualquier parlamento, tengan el mínimo conocimientito de lo que están realizando. Es entendible, justificable y hasta necesario que los representante del pueblo ante un parlamento, tengan conocimientos multidisciplinarios, de diferente nivel académico, social, económico, cultural, etcétera, ya que representan precisamente, los variados intereses de la vida de un pueblo en sus diferentes aspectos, no obstante, es menester que esos representantes conozcan al menos los principios básicos del derecho, toda vez que su labor se desenvuelve en el campo de lo jurídico, como se verá en el desarrollo de los siguientes capítulos.

## CAPITULO II ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

**Sumario: 1.-Origen y evolución del Poder Legislativo Mexicano. 1.1.- Constituciones. 1.1.1. 1812, Constitución de Cádiz. 1.1.2.-1814 Constitución de Apatzingán. 1.1.3.- Constitución de 1824. 1.1.4.- Bases Constitucionales de 1836, de las Siete Leyes. 1.1.5.-Bases Orgánicas de 1844. 1.1.6.-Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 1.1.7.-Constitución de 1857. 1.1.8.-Constitución de 1917. 2.- Marco jurídico vigente sobre la integración del Congreso de la Unión. 3.- Las funciones constitucionales del Congreso de la Unión.**

### 1.- Origen y evolución del Poder Legislativo Mexicano

Los antecedentes parlamentarios en nuestro país nos remiten a la época prehispánica, con las primeras formas de representación en instituciones de carácter colectivo en las que se tomaban decisiones importantes, en particular la formación de la Confederación de los Pueblos de Anáhuac, integrada por los pueblos de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, que contaban con un gobierno por representación de cada uno de los señoríos vinculados y reunidos en una asamblea denominada Tlahtocanehicolli, por su parte, el rumbo de la antigua Confederación de Pueblos Tlaxcaltecas, era determinado por el Consejo, integrado por Tecuhlatos.

A partir de la conquista española y con la imposición entre otras, de su régimen jurídico, se aplicó en México el modelo parlamentario europeo a través de las Cortes de Cádiz, en el proceso de los debates de la Constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un poder legislativo integrado por dos cámaras, una de ellas semejante en funciones a la Cámara alta del modelo Británico.

En 1810, con el inicio del movimiento independentista en nuestro país, así como a partir de la convocatoria de José María Morelos y Pavón para formar un Congreso Constituyente, se comenzaron vislumbrar las formas que adoptaría la organización de los poderes en la nación, culminando en la Constitución de Apatzingán de 1814, destacando el planteamiento para instituir la representación nacional, a través de un número igual de representantes por cada provincia en el Congreso.

Durante 1823 se convocó a un Congreso Constituyente, en el que se fortaleció el concepto de que el Poder Legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras, una integrada con base en el número de habitantes (Diputados), y otra formada por igual número de representantes por cada estado (Senadores).

Miguel Ramos Arizpe contribuyó en forma decisiva al establecimiento del sistema bicameral en México, con su Acta Constitutiva de la Federación, la cual contenía entre otras, las bases a las que debía sujetarse el Congreso para redactar la Constitución, el Acta Constitutiva estableció las bases de la posterior Constitución de 1824, en ambas se estableció la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo<sup>42</sup> y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los estados supeditada al interés superior nacional.

En octubre de 1835 la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales de tendencia centralista, en las que mantuvo la existencia de la Cámara Alta, pero sujeta a los intereses

---

<sup>42</sup> El artículo 7º de dicha Constitución dispuso que el Poder Legislativo de la Federación estaría depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores. El artículo 25 mencionaba que el Senado se compondría de dos legisladores de cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas, durando en su encargo cuatro años y renovados por mitad cada dos años. ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México, Trillas, 1999 México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1996.

personales de quienes ejercían el poder, por su parte la Constitución de 1857, desapareció al Senado, estableciendo en su artículo 51 que el poder legislativo fuera unicameral, sin embargo, Benito Juárez propuso en 1857 al Congreso el restablecimiento de la Cámara de Senadores, con la finalidad de lograr un equilibrio adecuado del poder dentro de un sistema federalista, pero su propuesta no tuvo éxito.

Hacia 1868, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, se presentó una vez más la propuesta para restablecer al Senado, con fundamento en el concepto de que en una República Federal requiere dos Cámaras que combinen en el Poder Legislativo, los elementos popular y federal, representando ese elemento popular por la Cámara de Diputados, en razón de que sus integrantes son electos en número proporcional a la población, por su parte el elemento federal se identifica con el Senado, integrado por igual número de miembros como estados existen, finalmente el 13 de noviembre de 1874, el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.

En la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo Bicameral, la cual persiste hasta nuestros días, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que 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.

Es importante precisar que en nuestro país, se depositan el Poder Legislativo diversas atribuciones, formalmente legislativas y otras materialmente legislativas, derivado de ello, el Poder Legislativo como poder público, es el creador de normas generales, abstractas e impersonales (formalmente legislativas), sin embargo, también cuenta con atribuciones para realizar funciones administrativas, jurisdiccionales y de control político, asimismo, es de señalar que la naturaleza del Congreso de la Unión es la de un parlamento, institución donde se debate y delibera.

Por otra parte, la vida parlamentaria en México, ha tenido diversos recintos, debido a la inestabilidad política, social y económica que caracteriza la historia de nuestra Nación, periodos que desde la conquista, han marcado la historia no solo del H. Congreso de la Unión.

Durante 1811, la Junta Suprema Nacional Americana se instala en las calles de Rayón y Victoria en Zitácuaro, Michoacán, en septiembre de 1813 se instaló en Chilpancingo, Guerrero, el Congreso de Anáhuac, en el edificio que ocupaba la Parroquia de Santa María de la Asunción, otras sedes que ocupó el Congreso fueron los de Tlacotepec, Ajuchitlán, Huetamo y Uruapan.

El 22 de octubre de 1814 se instaló en Apatzingán, Michoacán, el Congreso de Anáhuac, del que emanaron los sentimientos de la Nación, mientras que para el 24 de febrero de 1822, el primer recinto del Poder Legislativo del México Independiente, fue la Iglesia de San Pedro y San Pablo, donde se integró la primera Cámara de Diputados, así como el primer Congreso Constituyente, años más tarde, el Palacio Nacional fue recinto de la Cámara de Diputados, del primero de enero de 1829 al 10 de febrero de 1848, cinco días después, se abrió un recinto en el primer piso del propio Palacio Nacional con fines legislativos, que duró hasta el 22 de agosto de 1872.

El Poder Legislativo que durante 1863 se constituía únicamente con la Cámara de Diputados, realizó su labor legislativa en el Colegio Guadalupano de San Luis Potosí, trasladándose para el año siguiente, a la Casa del Obispado de Coahuila, al restablecerse la República, el Congreso regresó al Salón de Embajadores del Palacio Nacional, después se trasladó al teatro Chiarini de la Ciudad de México, donde

permaneció unos cuantos meses durante 1868, posteriormente, los legisladores cambiaron su recinto al teatro Iturbide, ubicado en las calles de Factor, hoy Allende y Donceles, del 1 de diciembre de 1872 hasta el 29 de marzo de 1909, hasta que un incendio destruyó el edificio y el archivo, cambiando nuevamente su residencia, esta vez, al Palacio de Minería, para regresar más tarde al edificio de Donceles y Allende, el 11 de abril de 1911.

Es preciso señalar que, el Senado de la República fue restaurado el 13 de noviembre de 1874, iniciando sus trabajos a partir de la apertura del Congreso (integrado nuevamente por Diputados y Senadores), el 16 de septiembre de 1875.

En septiembre de 1930, el Senado se reubicó provisionalmente en el Salón Verde de la Cámara de Diputados, un año después, el 13 de agosto de 1931, se acordó el cambiar la residencia del Senado al edificio ubicado en la calle de Xicoténcatl, donde actualmente radica.

La Reforma Política de 1977, ocasionó dificultades de cupo en la Cámara de Diputados, por lo que se decidió construir una nueva sede para el Poder Legislativo, el cual se levantaría en la antigua estación de Ferrocarriles de San Lázaro, los arquitectos Pedro Ramírez Vázquez, Jorge Campuzano y David Suárez, elaboraron los planos del edificio, dando inicio su construcción en septiembre de 1979, el recinto fue inaugurado el 1º de septiembre de 1981, con el V Informe de Gobierno de José López Portillo, sin embargo la obra fue concluida hasta junio del siguiente año.

La Cámara de Diputados nuevamente sufrió los daños producidos por un incendio, el 5 de mayo de 1989, esta ocasión en el salón de sesiones, por lo que los legisladores adoptaron como recinto parlamentario temporal el Auditorio del Centro Médico, los Diputados regresaron a San Lázaro el 1 de noviembre de 1992, fecha en que Carlos Salinas de Gortari rindió su IV informe de Gobierno

## **1.1.- Constituciones.**

### **1.1.1.-1812, Constitución de Cádiz.** <sup>43</sup>

Aunque remoto y sobre todo limitado en su concepto de ejercicio parlamentario, las Cortes de Cádiz se consideran como el primer antecedente histórico legislativo en México, asimismo, es importante destacar que las Cortes de Cádiz carecían del distintivo democrático, toda vez que se formaban fuera del territorio nacional, por lo que no contaban con la representación legítima de los territorios colonizados, por lo menos en sus inicios.

Adicionalmente, cabe señalar que el desarrollo de la vida en la Nueva España, se caracterizó entre otros, por el desprecio no sólo a los oriundos, si no que la discriminación alcanzó a los criollos, quienes vivían limitados en el ejercicio de sus derechos políticos, por lo que su voz no era considerada con el mismo peso que la voz de los propios españoles nacidos en España, a pesar de lo anterior, las Cortes de Cádiz tiene un significado importante porque surge cuando el gobierno virreinal enfrentaba la lucha de independencia, contando en aquellas Cortes con 17 diputados de la Nueva España, diez de los cuales habían nacido en tierras americanas.

---

<sup>43</sup> Por lo que respecta a la Constitución de Cádiz 1812, se revisaron diversas obras, entre las que destacan: Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes, Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977, pp. 17 y ss.; ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, La diputación permanente en las Cortes en la Historia Constitucional Española, Monografías, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; LEE BENSON, Nettie (coord.), México y las Cortes españolas, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985.

Encabezados por José Belle Cisneros, representante popular por la Ciudad de México, Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala; José Miguel de Gordo, por Zacatecas, y por Coahuila, Miguel Ramos Arizpe, que en su conjunto fue la diputación del territorio de lo que hoy es México. Ignacio López Rayón, convocó a los diferentes grupos sociales de la Nueva España para manifestarles su idea de formar un Congreso de diputados elegidos por los Ayuntamientos, el Clero y otros Cuerpos, lo que dio origen a la Suprema Junta de Zitácuaro, en donde los principales jefes insurgentes se reunieron del 18 al 21 de agosto de 1811, a efecto de establecer un gobierno central.

La Junta de Zitácuaro decidió constituir una Junta o Cuerpo Colegiado de Representantes bajo el nombre de Suprema Junta Nacional Americana, estableciéndose un cuerpo formal de diputados, encabezados por José María Liceaga y José Sixto Verduzco, sin embargo, este intento no prosperó, debido principalmente a las implicaciones de un conflicto armado, motivo por el cual, los insurgentes huyeron a Puebla y Veracruz, asimismo y por divisiones internas, se desintegra la Junta, lo anterior aunado a las medidas de represión del gobierno español para sofocar el conflicto.

Ignacio López Rayón en su empeño por lograr la independencia de la Corona Española, el 30 de abril de 1812 envió al General Morelos un proyecto de Constitución, intitulado *Los Elementos Constitucionales*, el cual se fundamentó en que la Soberanía provenía inmediatamente del pueblo, el documento en cita, influyó notablemente en Morelos, quien en la provincia de Tecpan en Chilpancingo, instauró en plena guerra de Independencia, el primer Congreso Constituyente.

Posteriormente, el 14 de septiembre de 1813 se instala el Congreso en su carácter de Poder Legislativo Constituyente, presidido por Carlos María Bustamante, Diputado por la Nueva España ante el gobierno español, destacando que simultáneamente se expidió la Constitución de Cádiz por el Reino de España, con la finalidad de aplacar los ideales de independencia, igualdad y libertad de los habitantes de la Nueva España.

Derivado de lo anterior, se efectuaron elecciones de diputados, encontrando los criollos la vía para ejercer su influencia política, por medio de 16 legisladores que representaron y defendieron los intereses de la Nueva España en las Cortes de Cádiz, quienes lograron el reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos, contenido en el artículo 1 que establecía que: "*La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios*", concepto que se complementó en el artículo 5 que define como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas (así en plural) y a los hijos de éstos. El reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos fue de suma importancia, con lo que mestizos e indios quedaron en una situación de igualdad jurídica con los españoles y criollos, la única exigencia de la Constitución es que no estuvieran bajo el régimen de esclavitud.

Se estableció en su artículo 15 que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey, las que fueron definidas en el artículo 27 como "*la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá*", disponiendo que por cada "*90 mil almas de la población habrá un diputado*"; se fijó una forma indirecta de elección y se fijaron otras reglas que son las primeras de carácter parlamentario que estuvieron vigentes en el territorio mexicano. La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

El proyecto debería ir acompañado de las razones en que el diputado se fundaba para presentarlo, una vez presentado, era leído varias veces a las Cortes y en caso de aprobarse previa discusión, era enviado al

rey, quien tenía la facultad de sancionar las leyes, por lo que de ser negada la sanción por el rey, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año, por el contrario, si el proyecto era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su promulgación solemne.

La Constitución de Cádiz estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo, que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados. Las funciones de las Cortes eran muchas; entre ellas destacan las de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas, así como resolver cuestiones relevantes como la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos en diversas materias como educación, economía o el reconocimiento público del príncipe de Asturias, heredero del trono. Se establecieron instituciones de trascendencia histórica como la diputación permanente, que seguiría actuando en los recesos de las Cortes, las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos y fórmulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno.

Para la Nueva España y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes y en que los diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios, la experiencia de la vigencia de un *Código* político, a pesar de su corta vigencia, resultó de gran influencia para la vida política de los años siguientes, ya que entre otras cosas, precisó y aclaró la fórmula de división de poderes y se conoció el sistema representativo y el proceso de elecciones.

#### **1.1.2.- 1814, Constitución de Apatzingán<sup>44</sup>**

En contraposición al Congreso instituido por la Constitución de Cádiz, los insurgentes establecieron el Congreso de Anáhuac, que significó la representación política del pueblo mexicano en tareas no sólo legislativas, sino en las decisiones mismas del gobierno en las zonas insurgentes, dicho Congreso fue convocado por Morelos y se estableció en Chilpancingo, para después trasladarlo a Uruapan, Tripitio, Tlalchapa, Apatzingán y finalmente Tehuacan, fue trascendente su actuación porque le correspondió emitir el Acta de Independencia que declaró a la nación Mexicana soberana e independiente de la antigua España, además de constituirse en órgano deliberante separado de la Regencia, que era propiamente el Ejecutivo.

Los legisladores integrantes del Congreso de Anáhuac fueron, Ignacio López Rayón, por Guadalajara; José Sixto Verduzco, Michoacán; José María Liceaga, Guanajuato; Andrés Quintana Roo, Puebla; Carlos María Bustamante, México; José María Murguía, Oaxaca; José Manuel de Herrera, Tecpan, y José María Coss, por Veracruz, siendo el secretario Cornelio Ortiz de Zárate, ante esta representación se leyeron *Los Sentimientos de la Nación*, elaborados por José María Morelos y Pavón, asimismo, se votó un sueldo anual para los diputados de 6 mil pesos, además de decidir que se les diera el tratamiento de excelencia, siendo la misma Junta Provisional Gubernativa del Congreso de Anáhuac la que convocó a elecciones para instaurar el Congreso Constituyente.

Los integrantes del Congreso de Anáhuac, tuvieron que tomar algunas decisiones antes de terminar de redactar la Constitución, entre otras, el 6 de noviembre de 1813 emitió la Declaración de Independencia que proclama "*rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español*", para posteriormente

---

<sup>44</sup> Respecto a la Constitución de Apatzingán de 1814, se consultaron diferentes obras, en particular la de: REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, Vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingán, Federación Editorial Mexicana, México, 1972; La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. México. UNAM. 2ª edición, 1978.

el 22 de octubre del año siguiente, en Apatzingán, expidió el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*.

Más tarde, en 1814 José María Morelos y Pavón promulgó la Constitución de Apatzingán, en la que se plasman principios de igualdad, soberanía popular y división de poderes, influenciado por la doctrina liberal proveniente de Europa y que sirvió de inspiración para el movimiento de independencia en la Nueva España, así como de otros países del Continente Americano, sin embargo y debido al clima inestable en la vida política, social, económica y en general en todos los aspectos cotidianos, la Constitución de Apatzingán no se consolidó como la versión final de los intereses legítimos del pueblo.

De la soberanía se ocupa en capítulo II y la define en su artículo 5 como "*la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad*", la declara imprescriptible, inenajenable e indivisible, asimismo que es fundamental y que "*reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos*", por su parte, el artículo 6 establece "*El derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos, en quienes concurren los requisitos que prevengan las leyes.*"

En la Constitución de Apatzingán la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, que es el Congreso o Parlamento, identificado con el Poder Legislativo, situándolo en una posición superior respecto de los otros dos poderes, primacía del Congreso que se confirma con lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución, en el sentido de elegir a los individuos que integrarán el Supremo Gobierno, que es el Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia, que es el Judicial, así como con las que se consignan en los artículos 104 y 105, de nombrar ministros y embajadores y elegir generales de división.

Esta Constitución estableció que cada corporación, el congreso de los diputados (uno por cada provincia), los miembros del Supremo Gobierno (tres) y los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia (cinco), tendrán su palacio y guardia de honor iguales entre sí, pero la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso.

En el capítulo tercero intitulado *Del Supremo Congreso*, se establecen reglas y principios de derecho parlamentario, que se repetirán posteriormente en otros documentos constitucionales mexicanos: El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48), habrá un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (artículo 49), quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (artículo 53), quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (artículo 53), se prohibía la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación (artículo 57), los diputados serían inviolables por sus opiniones (artículo 59).

Las reglas de la Constitución de Apatzingán que se ocupan del Congreso y por tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo una jerarquía de superioridad respecto de los otros dos poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos poderes.



### **1.1.3.- Constitución de 1824<sup>45</sup>**

En mayo de 1820 la rebelión en favor de la Independencia estaba reducida, adicionalmente se recibió en la capital de la Nueva España la noticia del restablecimiento de la vigencia de la Constitución de Cádiz, por lo que los españoles de la Nueva España pensaron que era necesario impedir la vigencia de la Constitución de Cádiz en México, así como las disposiciones contrarias a sus intereses dictadas por las Cortes, para ello, se reunieron en el templo de la Profesa y decidieron que era indispensable preservar el Reino de Nueva España para cuando el rey se librara de los revolucionarios españoles.

Para combatir a los últimos restos de los insurgentes al mando de Vicente Guerrero, se comisionó al realista Agustín de Iturbide, sin embargo y contrario a las órdenes del virrey, expidió en Iguala un plan que envió al mismo virrey, a los jefes insurgentes y a los jefes realistas y a todas las autoridades, fechado el 24 de febrero de 1821, en el cual sostenía las llamadas Tres Garantías: religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos.

Vicente Guerrero y otros jefes insurgentes que representaban el movimiento de 1810 se adhirieron al Plan, así como los jefes criollos o americanos y aun españoles que comandaban fuerzas realistas, motivo por el cual, el nuevo funcionario del gobierno Juan O'Donojú, con el cargo de jefe político superior y capitán general, se encontró con hechos tan contundentes que no tuvo más remedio que firmar el llamado Tratado de Córdoba por el que reconoció, en nombre del gobierno español que lo envió, la independencia de México.

En tales circunstancias, la guerra de independencia se prolonga para culminar en 1821, posteriormente, en 1824 los representantes de la nación de tendencia conservadora, reunidos en un Congreso Constituyente, proclamaron la primera Ley Suprema del País: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que estuvo vigente por poco más de 30 años.

En el Tratado de Córdoba se convino entre otros, que se crearía una Junta Provisional de Gobierno integrada por notables del reino, que tendría como misión fundamental explicar al pueblo mediante un manifiesto, los motivos de su instalación y el modo de proceder en la elección de diputados a Cortes, las que tendrían como encargo la formación de la Constitución del Estado y serían convocadas por la Regencia, que a su vez sería un organismo designado por la misma Junta Provisional.

Con base en el Plan de Iguala, se estableció la Junta Provisional Gubernativa integrada por 30 personas, en su parte medular la convocatoria establecía, de acuerdo al criterio de Iturbide, la forma de elección y el número de diputados que según su punto de vista, serían los ayuntamientos los que seleccionaran a los 120 legisladores, simultáneamente se decretaron medidas benéficas para el pueblo, como la reducción de tributos y alcabala, así como un nuevo sistema de aranceles.

Luego de verificarse las elecciones de diputados al Primer Congreso Constituyente, aparecieron en la escena política Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Gómez Rejón, Carlos María Bustamante, Melchor Múzquiz, José Joaquín Herrera, Guadalupe Victoria, Manuel Argüelles, José Mariano Marín, Manuel Sánchez de Tagle, José María Fagoaga, Ramos Arizpe, así como el sacerdote liberal recién excarcelado Servando Teresa de Mier.

---

<sup>45</sup> La integración de este apartado se basó entre otras, en las obras de: LEE BENSON, Nettie México a través de sus Constituciones, Los derechos del pueblo mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985; HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, ed. Polis, México, 1940 y Las Constituciones de México, H. Congreso de la Unión, México, 1989; ZAVALA Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México, 1985; ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la historia del derecho mexicano, Porrúa, México, 1984.

En el punto 14 del Tratado se determina la división de poderes, el Poder Ejecutivo reside en la Regencia y el Legislativo en las Cortes, pero mientras se reúnen, es la Junta Provisional la que tendrá el cargo de legislar y moderar al Poder Ejecutivo, la Junta Provisional de Gobierno se instaló el 28 de septiembre de 1821 y su primer acto después de elegir como su presidente a Iturbide, fue levantar el Acta de Independencia.

En seguida se ocupó de algunos problemas inminentes y también de convocar a las Cortes Constituyentes, ya con la denominación Congreso Constituyente, para el cual debió dictar algunas reglas, tanto para regular su integración como para encaminar sus primeros trabajos, al respecto se presentaron tres proyectos, uno presentado por miembros de la misma Junta, quienes propusieron la elección indirecta y una sola cámara, otro proyecto fue el de la Regencia, que proponía dos cámaras, una alta representativa del clero, del ejército, de las ciudades y las provincias y otra cámara baja, representante directa de los ciudadanos, integrada por un diputado por cada 50 mil almas, el tercer proyecto fue presentado por Iturbide, quien proponía elección directa, bicameralismo y elecciones por gremios y clases.

El 24 de febrero de 1822 nació propiamente el Poder Legislativo en México al abrirse las sesiones bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo, la declaración de Fagoaga<sup>46</sup>, en el sentido de que la Soberanía Nacional está en el Congreso Constituyente, significó un gran avance en la vida política de nuestro país, además de que permitió al Legislativo, constituirse como un verdadero poder o contrapeso a las ambiciones de Iturbide, reuniendo a un grupo heterogéneo y representativo del México independiente: comerciantes, estudiantes, canonistas, así como ex insurgentes.

La historia de ese primer Congreso inicia con un incidente protocolario, ya que en la instalación que tuvo lugar en el antiguo colegio de San Pedro y San Pablo, Iturbide ocupó el lugar de honor y el diputado por México, Pablo Obregón, reclamó el asiento preferente para el presidente del Congreso, por lo que Iturbide tuvo que ceder su lugar al presidente de la asamblea, que de ese modo manifestó su soberanía y su actitud política, asimismo, se había acordado que el Congreso funcionaría dividido en dos cámaras y que discutirían por separado todos los asuntos, sin embargo, una vez hecho el juramento en la Catedral y una vez reunidos sin la presencia de la Regencia, se declararon a sí mismos soberanos, no se dividieron en cámaras y en lugar de ocuparse de la misión para la cual fueron convocados, que era la elaboración de una Constitución, se dedicaron a hacer política, a luchar entre sí y a tratar de obtener ventajas para los diversos partidos políticos en que se habían dividido, de la Constitución que debían redactar no se escribió ni aprobó un solo artículo, tomó resoluciones contradictorias y anuló sus propios actos anteriormente aprobados, a pesar de ello se eligieron presidente y vicepresidente por voto secreto, se aprobó usar el reglamento de debates de las Cortes de Cádiz y se nombraron comisiones para la atención de diversos asuntos.

El 31 de octubre de 1822, Iturbide disuelve la Asamblea Constituyente al propiciar una junta llamada Instituyente, integrada por diputados designados por él mismo, el brigadier Luis Cortázar se encargó de ejecutar la orden al comunicarla al presidente del Congreso, Mariano Marín, diputado por Puebla, además de que debía cumplirse en un plazo máximo de media hora, las protestas fueron en vano y los congresistas no tuvieron más alternativa que retirarse del recinto caminando entre miembros de la tropa.

Cinco meses más tarde se restableció el Congreso al verse frustrado el imperio de Iturbide, el cual fue calificado como una breve incidencia política, de esta forma se eligió un gobierno provisional, integrado por tres titulares del poder Ejecutivo: los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino

---

<sup>46</sup> AYALA Anguiano Armando. Historia Esencial de México. Ed. Contenido, México 2001. Tomos II y III.

Negrete, asimismo, la mayoría republicana del Congreso consolidó reformas legislativas como la extinción de los títulos nobiliarios, las bases para el reglamento de la Suprema Corte de Justicia y la creación de los Juzgados de Distrito.

Sin embargo, casi al final de su gestión el Congreso resolvió ante la abdicación de Iturbide, que el Tratado de Córdoba y derivado de su desconocimiento por el gobierno español, era insubsistente *quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode*, como consecuencia de esta declaración las diputaciones provinciales<sup>47</sup> se pronunciaron en favor del establecimiento de una república federal, por lo cual el Congreso, convocado para organizar el Imperio, se pronunció por el federalismo y convocó a la elección de un nuevo Congreso constituyente.

La diputación provincial de Chiapas marcó un rumbo definitivo al declarar su independencia de la Capitanía General de Guatemala y al solicitar su incorporación a México, la diputación de Guadalajara tomó también su propia iniciativa y constituyó el estado libre de Jalisco en lo que fue la antigua provincia de Nueva Galicia e instaló su propio Congreso constituyente, otras diputaciones provinciales se dieron a la tarea de organizar sus Gobiernos locales y a declarar la Constitución de sus estados; así sucedió en Puebla, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, sin embargo, existía el riesgo de que el nuevo Estado Mexicano se dividiera en pequeñas naciones independientes como sucedió en Centroamérica, riesgo superado por la convocatoria al nuevo Congreso constituyente y por la adopción del sistema federal en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que precedió a la Constitución de 1824.

Algunos meses después, ya concluidos los trabajos, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, conocida como la Constitución de 1824, además de frenar la separación de las antiguas provincias, reiteró el principio de la división de poderes y en el artículo 10 estableció la fórmula de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores para la integración del Congreso, organizó el Poder Legislativo en forma amplia y detallada, tema del cual se ocupa el primer documento constitucional mexicano, en el título tercero denominado Del Poder Legislativo, dividido en siete secciones y 76 artículos, la organización del Congreso deposita el Poder Legislativo en un Congreso general, dividido en dos cámaras, de senadores y de diputados, para los diputados establece un periodo de dos años, determina que se elegirá un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado, estableciendo un suplente por cada tres propietarios.

Para ser diputado se requerían la edad de 25 años cumplidos, dos años de vecindad en el estado o haber nacido en él; para los no nacidos en el territorio nacional, se exigían ocho años de vecindad en el estado y ocho mil pesos de bienes raíces o bien, una industria que le produjera mil pesos cada año, exceptuando de la exigencia anterior a los nacidos en cualquier parte de América que en 1810 dependiera de España y que no se hubieren unido a otra nación, a quienes se les exigió tan sólo tres años de residencia y a los militares que con las armas hubieren sostenido la independencia. Se excluyó de la posibilidad de ser diputados a los que carecieran de derechos de ciudadano, al Presidente y al vicepresidente de la Federación, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a los secretarios de Estado y a los oficiales de sus secretarías, a los empleados de Hacienda, gobernadores, comandantes, arzobispos, obispos, vicarios, jueces y comisarios de Hacienda, sin embargo, podrían aspirar al cargo si se separaran de sus destinos seis meses antes de las selecciones. Para el Senado se establecieron requisitos y prohibiciones iguales,

---

<sup>47</sup> Las diputaciones provinciales tuvieron existencia a partir de la restauración de la Constitución de Cádiz y fueron inicialmente seis en el territorio de la Nueva España, posteriormente se erigió la séptima en la ciudad de Valladolid (Morelia) y fue una exigencia constante del diputado mexicano Ramos Arizpe en las Cortes Españolas, el que se establecieron en todas las antiguas intendencias en que estaba dividido el territorio, las Cortes de Cádiz accedieron y el decreto fue enviado a México con Juan O'Donojú, aun cuando ya antes del arribo de este personaje, Puebla y Chiapas habían instalado diputaciones provinciales. AYALA Anguiano Armando. Historia Esencial de México. Idem.

con excepción de la edad que fue de 30 años, la cámara de senadores se integraba por dos senadores por Estado, renovable por mitades cada dos años.

Para la regulación de los trabajos del Congreso se dispuso en el artículo 34 de la Constitución que: *“se observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente”*, esta determinación, que debería de haber sido un artículo transitorio, es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana, otras reglas importantes de derecho parlamentario de esta primera Constitución fueron.

La calificación de la elección de sus miembros la haría cada cámara (artículo 35), el quórum para abrir las sesiones se fijó en más de la mitad de los integrantes de cada cámara (artículo 36), se estableció una fórmula de comunicación entre las cámaras con el Ejecutivo a través de los secretarios o de diputaciones ex-profeso (artículo 37), se reguló el carácter de Gran Jurado para conocer de acusaciones en Contra de altos funcionarios federales y locales, la de diputados cuando los acusados sean el Presidente o sus ministros y la de senadores cuando el acusado sea el vicepresidente (artículos 38, 39, 40), se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas cámaras, que se conoce como fuero constitucional (artículos 42 y 43), se estableció un pago a los legisladores por su trabajo, que se denominó indemnización y se pagaba por la Tesorería de la Federación (artículo 45), se estableció en un precepto concreto que los diputados y senadores podrán hacer propuestas de ley y de decretos en sus respectivas cámaras (artículo 41).

La sección sexta del título tercero se ocupa de la formación de las leyes y establece las reglas y los procedimientos para la presentación y discusión de las propuestas, sin entrar en los detalles, que se dejan al reglamento, significando que en esta primera Constitución se precisan los conceptos de cámara de origen y cámara revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien el Ejecutivo devuelvan el proyecto con modificaciones, asimismo, se otorgó al Congreso la facultad, no sólo de formular, modificar o revocar leyes, sino también la de interpretarlas. En la última parte del título, la sección séptima, establece que el Congreso general se reunirá el 1 de enero de cada año con asistencia del Presidente, quien pronunciará un discurso (aún no se habla de informe) que el presidente del Congreso contestará en términos generales, el periodo de sesiones concluirá el 15 de abril, las sesiones serán diarias, con excepción de los días festivos y se podrían prolongar hasta por 30 días si el mismo Congreso lo juzga necesario, o bien, lo solicita el Presidente, se regulan las sesiones extraordinarias y se establece que ambas cámaras residirán en un mismo lugar y se prevé el posible caso de traslado.

No se contempló una Comisión Permanente, que sí existía con el nombre de diputación permanente en la Constitución de Cádiz, en cambio se creó una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y conformada por la mitad de los senadores, sin intervención alguna de los diputados, sin embargo, a este organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades.

Las principales disposiciones legales de la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824 fueron el establecimiento de la República Federal como forma de gobierno, con carácter Representativo, Popular y Federal, un gobierno republicano, constituido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como la precisión de que el poder Ejecutivo se deposita en un Presidente y un Vicepresidente, electos cada cuatro años.

La Cámara de Diputados se renovó en 1827, la convocatoria para elegir diputados y senadores integrantes de la I Legislatura Constitucional, se fundamentó en el hecho de la existencia de una República Federal,

representativa, popular y compuesta por Estados libres, soberanos e independientes, tanto en su gobierno interior como administrativamente, destacaron en su conformación Francisco Manuel Sánchez Tagle, José María Bocanegra, Mariano Blasco, Juan Nepomuceno, Manuel Couto, Anastasio Cerecero y José Manuel de Herrera.

Durante enero de 1829, bajo la presión de algunos militares, como la del Diputado Carlos María Bustamante, al considerar de ilegal la designación de Vicente Guerrero como Presidente de la República, se instaló la II Legislatura, al siguiente año, la II Legislatura se vio en la necesidad aprobar un Dictamen presentado por los legisladores Requena y Quintana Roo, que sustentaban la imposibilidad del general Vicente Guerrero para gobernar al país tal como lo había aprobado el Senado.

En 1833 se verificaron las elecciones para la V Legislatura, presidida por Andrés Quintana Roo, Legislatura dónde se decidió el resultado de las elecciones presidenciales en las que fue electo el general Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente, Valentín Gómez Farías, la V Legislatura fue criticada porque aprobó leyes consideradas demasiado avanzadas.

#### **1.1.4.- 1836, Bases Constitucionales, de las Siete Leyes.<sup>48</sup>**

A inicios de 1835, el presidente Santa Anna solicitó licencia para retirarse de su cargo, nombrándose como Presidente interino al general Miguel Barragán, por su parte, el Congreso acordó erigirse en Poder Constituyente y así reformar la Constitución de 1824, pronunciándose en favor de la centralización.

La Constitución de fecha 30 de diciembre de 1836, es mejor conocida Bases Constitucionales y que por estar dividida en siete cuerpos se conoce como Constitución de las Siete Leyes, que fueron promulgadas la primera en diciembre de 1835 y las otras sucesivamente, hasta diciembre del año siguiente, la primera ley constitucional, que deslinda los derechos del ciudadano mexicano, se publicó el 15 de diciembre de 1835, sin embargo, su aprobación se dio después de una fuerte oposición respecto de algunos artículos, como el 7, en el que se estableció la autorización previa censura, para imprimir y circular lo impreso, en otros artículos se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, se suprimió la federación y se estableció un gobierno central y unitario, dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales a los cuales se les agregó "*Un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones...*"

No menos resistencia enfrentó la segunda ley, la cual trataba del Supremo Poder Conservador, en la que se hacía un llamado a mantener el equilibrio entre los tres poderes, aprobándose en abril de 1836 apenas con un voto de diferencia y a la que se opuso Santa Anna, dicho poder se depositaría en cinco personas, entre cuyas facultades estaban declarar la nulidad de leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema, además, tenía la facultad de declarar la incapacidad física o moral del Presidente y la de suspender hasta por tres meses las sesiones del Congreso, para moderarlo se estableció un sistema de renovación, por el que cada dos años uno de sus integrantes sería sustituido por uno nuevo, con lo que se renovarían totalmente en un periodo de 10 años.

Durante ese mismo mes y año, comenzó a tratarse la tercera ley, relativa al poder legislativo, sus miembros y formación de las leyes, se estableció un Congreso bicameral, la Cámara de Diputados integrada por un

---

<sup>48</sup> La integración de este apartado se basó entre otras, en las obras de: LEE BENSON, Nettie México a través de sus Constituciones, ob. cit; HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, y Las Constituciones de México, ob.cit; ZAVALA Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, ob.cit; ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la historia del derecho mexicano, ob.cit.

diputado por cada 150 mil habitantes, se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 hubiera estado bajo el dominio de España, tener 30 años cumplidos y un capital que produjera al menos 1,500 pesos anuales, se excluían, por supuesto, al Presidente, a los miembros del Supremo Poder Conservador hasta por un año después de que dejaran de serlo, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los de la Corte Marcial, secretarios de despacho y sus oficiales, empleados de Hacienda, gobernadores, signatarios de la Iglesia y jueces, comisarios y comandantes generales, por su parte la Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores era compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, reunido el Presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas Departamentales y finalmente, el Supremo Poder Conservador.

Para los trabajos del Poder Legislativo se establecieron dos periodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación de periodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían. Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre cámara de origen y la de senadores sería la revisora, podrían iniciar leyes el Presidente y los diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las juntas departamentales, sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las leyes constitucionales.

Por su parte, la cuarta ley comenzó a elaborarse el 6 de mayo del mismo año, la cual versaba sobre la organización del Supremo Poder Ejecutivo, Consejo de Gobierno y Ministerio, respecto a la Quinta Ley, la cual trataba sobre la organización del Poder Judicial, se presentó el 6 de agosto y se empezó a discutir el 9 y, la sexta ley establecía las bases respecto a la división del territorio de la República y Gobierno interior de sus pueblos, la cual se presentó el 10 de noviembre.

El 30 de noviembre se presentó la séptima ley, relativa a las modificaciones que fueran necesarias incluir en los preceptos constitucionales, los cuales no podrían ser modificados sino después de seis años de vigencia, los trabajos concluyeron finalmente el 6 de diciembre de 1836 y el 21 fue aprobada la minuta, el 29 se firmó por setenta y seis representantes para se entregada el día 30.

El 1 de enero de 1837, el Congreso, el Presidente y los ministros juraron las siete leyes y el mismo día se publicó el bando que daba a conocer a la República su nuevo código político, haciendo lo propio el cabildo eclesiástico y la guarnición de México el día 3, derivado de ello, la Cámara procedió a nombrar los diecinueve diputados que deberían formar las ternas de los nuevos empleados y funcionarios, el día 11 concedieron al marqués de Vivanco la presidencia del Consejo de Gobierno y la vicepresidencia a Lucas Alamán, días más tarde, los tres poderes de la Unión, legislativo, ejecutivo y judicial, hicieron su postulación de presidente de la República.

La terna propuesta por el legislativo y el ejecutivo, la integraban Anastasio Bustamante, Nicolás Bravo y Lucas Alamán, por su parte, la Corte de Justicia postuló a Gómez Pedraza, a Manuel Rincón y en tercer lugar a Anastasio Bustamante, el día 27 la Cámara resolvió la postulación en favor de Bustamante, quien obtuvo cincuenta y siete votos, Gómez Pedraza dieciséis y Santa Ana diez.

Desde el 25 de Agosto, José María Gutiérrez Estrada, ex ministro de Relaciones y entonces senador, había dirigido a Bustamante una carta invitándole a convocar una convención con la finalidad de reorganizar el sistema político, tomando como base lo aceptable de las Constituciones de 1824 y 1836, dicha carta produjo múltiples censuras, por lo que el mismo Gutiérrez Estrada el 28 de septiembre, manifestó que era una vergüenza pertenecer a un país que daba frecuentes motivos de justa y amarga censura, y el 18 de

octubre publicó un folleto en que proponía el establecimiento de una monarquía bajo el poder de un príncipe extranjero, lo que suscitó alarma en la vida política del país.

Con motivo de lo anterior, las Cámaras citaron a comparecer a la sesión del 20 de octubre al ministro de lo Interior, a efecto de rendir cuenta de las medidas adoptadas por el gobierno, dirigiéndose al juez de lo criminal en turno una comunicación en la que se le ordenaba proceder en contra el impresor del folleto, Ignacio Cumplido, impresor del folleto fue detenido y puesto en libertad al poco tiempo, mientras Gutiérrez Estrada se hallaba oculto preparando su huída con destino a Europa.

El 24 de octubre, Anastasio Bustamante publicó una proclama en la que ordenaba acremente el folleto y hacía constar la decisión invariable del gobierno para sostener las formas republicanas, no obstante, durante 1838 continuaban las situaciones difíciles para el país, el Presidente Bustamante, electo para su segundo ejercicio, en un discurso refirió la pésima situación de México, así como las difíciles relaciones con Estados Unidos y Francia.

En 1840, el mismo Bustamante acudió a las Cámaras para que lo invistieran de facultades extraordinarias con la finalidad de restablecer el orden alterado por el general Gabriel Valencia, quien se sublevó en la Ciudadela, su pretensión fue atendida y aprobada en vista de que también se habían revelado Paredes y Santa Anna y en una acción posterior, Santa Anna y el Presidente Bustamante convinieron en instaurar un Congreso Constitucional, en consecuencia, Bustamante se embarca para La Habana y Santa Anna entra triunfante a la Ciudad de México para ser designado Presidente provisional.

Santa Anna convocó en junio 10 de 1842, elecciones para diputados al Congreso Constituyente, el cual una vez instalado, procedió al Juramento del Congreso para cumplir con las bases del Plan de Tacubaya, el cual dio origen al triunfo de Santa Anna, así como constreñir a los constituyentes a no adoptar el sistema federal, por lo que el diputado Francisco Modesto Olaguibel, en un acto de protesta, abandonó el salón de sesiones.

En agosto del mismo año, se dio lectura al proyecto de Constitución, por su parte Santa Anna, se declaró enfermo y nombró por decreto como Presidente provisional al general Nicolás Bravo, diputado por el Departamento de México, con la intención de dar un golpe de estado y disolver al Congreso que abiertamente se inclinaba por el federalismo, en medio de la crítica situación, los jefes militares desconocen al Congreso, en tanto los legisladores se reúnen con su líder, el diputado Francisco Elorriaga, quien expidió la proclama pública en defensa de la libertad de actuación de la diputación.

### **1.1.5.-1844, Bases Orgánicas<sup>49</sup>**

De 1836 a 1843 ocurrieron en el país múltiples revueltas, promovidas en ocasiones por los partidarios al sistema unitario y otras por los defensores del régimen federal, adicionalmente, se presentó la segregación de Texas y la guerra con Francia, que agravaron la crisis política y económica del país.

Para 1838 la debilidad de las arcas y las disidencias internas obligaron a la administración de Bustamante a renovar cuatro veces su gabinete, derivado de ello, en 1839 y aprovechando una coyuntura crítica, se encomendó la presidencia a Santa Anna, quien propuso al Congreso la reforma constitucional solicitada por los grupos en pugna, sin esperar el plazo indicado en la Constitución de las Siete Leyes, para el 9 de

---

<sup>49</sup> La información para el desarrollo de este apartado se basó en las obras de: de HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, y Las Constituciones de México, ob. Cit.; ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México, ob. Cit.; TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1975, 6ª ed., México, Porrúa, 1975.

noviembre del mismo año, el Supremo Poder Conservador autorizó al Congreso para que asumiera funciones de Constituyente derivando en que a principios de 1840 se tensara la lucha política, lo que culminó el 15 de junio con un movimiento federalista dirigido por Gómez Farías, movimiento que fue sofocado por el general Valencia.

El 30 del mismo mes, una Comisión de diputados integrada por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, quien impulsó un voto particular en el que propuso el control constitucional depositándolo en la Suprema Corte, presentó un proyecto de reformas.

El 1 de enero de 1841 el Congreso celebró su primera sesión ordinaria, en la cual Bustamante, de regreso a la Presidencia, solicitó que la Asamblea activara las reformas a la ley fundamental y censuró la existencia del Supremo Poder, reiteró sus peticiones el 1° de julio siguiente, por lo que en fechas 8 de agosto, 4 y 9 de septiembre, los generales Paredes, Valencia y Santa Anna, respectivamente, desconocieron a Bustamante y exigieron la reunión de un nuevo Constituyente.

El 28 de septiembre los tres militares en cita, suscribieron las Bases de Tacubaya, por las cuales desconocieron a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, propusieron la reunión de una Junta de Notables<sup>50</sup> encargada de elegir presidente provisional y aplazaron por dos meses la convocatoria del nuevo Congreso. Bustamante abandonó el país y Santa Anna fue nombrado titular del Poder Ejecutivo.

El 10 de diciembre de 1841 se convocó a las elecciones que el 10 de abril de 1842 dieron el triunfo a una mayoría de diputados liberales, la labor de este Congreso se redujo a formular un proyecto de Constitución en el que intervinieron Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Octaviano Muñoz Ledo, Juan José Espinoza de los Monteros y Mariano Otero.

Rechazado el proyecto de la mayoría, la Comisión formuló una nueva propuesta que fue aceptada por la Cámara en términos generales, pero que mereció la reprobación del grupo conservador, considerándolo contrario a la religión católica, por su parte Santa Anna llamó al gobierno al vicepresidente Nicolás Bravo y se ausentó de la capital para fraguar un golpe parlamentario, organizándose en Huejotzingo una revuelta para desconocer al Congreso por haber contrariado la voluntad de la Nación, por su parte las tropas, las autoridades de algunos departamentos y la guarnición de la capital se adhirieron al movimiento, apoyado en este simulacro revolucionario, el gobierno ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para que formulara nuevas Bases Constitutivas de la Nación.

Creada la Junta y al considerar disminuido su poder en caso de limitarse a la redacción de las Bases, decidieron formular un nuevo estatuto constitucional, para lo cual se nombró una Comisión encargada de formular el proyecto, integrada por el general Valencia (presidente), Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza y el arzobispo de México, por lo que el 8 de abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio fue aprobada y el 14 se publicó con el título de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, este documento tuvo vigencia poco más de tres años, aunque durante el gobierno del general Herrera (1844-1845) fueron sustituidos los artículos 31 a 46, reformado el 167 y adicionado el 169.

Las Bases Orgánicas se componen de 11 títulos y 202 artículos, en los cuáles se reitera la independencia de la Nación y la organiza en una República centralista, conserva la división territorial establecida en 1836,

---

<sup>50</sup> Con este nombre se conocen en la historia de México a un grupo de personas convocadas en épocas de turbulencias políticas. Diccionario Porrúa Historia Biografía y Geografía de México. 5- ed. Editorial Porrúa S.A. Justo Sierra y Argentina. Ciudad de México. 1900-1986.



sin embargo, encomienda a una ley secundaria determinar el número y los límites de los departamentos, divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (abroga al Supremo Poder Conservador) y declara que el país profesa y protege la religión católica (Título I), asimismo, especifica las obligaciones y derechos de los habitantes (los mismos establecidos en la Constitución de 1836 a favor de los mexicanos), desarrolla con mayor amplitud el catálogo de sus garantías y prohíbe expresamente la esclavitud (Título II).

En cuanto a la nacionalidad, establece que serán mexicanos los nacidos de padre mexicano en el territorio nacional, los nacidos en el territorio de padre extranjero, o fuera de él si son de padre mexicano (debiendo en ambos casos confirmar su nacionalidad), los arraigados en 1821 que no hayan renunciado a su condición y los naturales de Centroamérica, cuando perteneció a México, siempre que conserven su residencia, de igual manera, se otorgaría carta de naturalización a los extranjeros casados con mexicana, o que presten servicios útiles al país, o que en él adquieran bienes raíces; respecto a la ciudadanía, se consideraba como ciudadanos mexicanos a quienes hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son, correspondiendo sus obligaciones y derechos a los que establece la Constitución de las Siete Leyes (Título III).

Por otra parte, se deposita el Poder Legislativo en dos Cámaras, en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes, la Cámara de Diputados sería renovable cada bienio por mitad, se integraba por ciudadanos mexicanos (uno por cada 70 mil habitantes) mayores de 30 años, naturales o vecinos de los departamentos que representan y nominados por el Colegio Electoral que funcionaba en dichos departamentos.

La Cámara de Senadores, sería renovable cada bienio por terceras partes, formada por 73 miembros, ciudadanos mexicanos mayores de 35 años, con renta mínima anual de 2,000 pesos, nominados por las Asambleas Departamentales (que eligen dos terceras partes) y por el presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte, que eligen una tercera parte respectivamente, el Congreso se reuniría ordinariamente en dos periodos prorrogables, así como en caso de que el Ejecutivo lo convoque por conducto de la Comisión Permanente.

Se concedió el derecho de iniciar leyes en todas las materias al Ejecutivo, a los diputados, a las Asambleas Departamentales, a la Suprema Corte en lo relativo a administración de justicia y a los ciudadanos que soliciten decreto permisivo para desempeñar cargos o usar condecoraciones otorgadas por un gobierno extranjero y se faculta al Ejecutivo el derecho de veto, lo que permitía suspender la sanción de leyes hasta por un año, describe las facultades del Congreso (artículo 67), lista las facultades comunes a ambas cámaras (artículo 68), acota las exclusivas de la de Diputados (artículo 69) y hace lo propio con la de Senadores (artículo 70), el contenido de estos artículos coincide con el de los preceptos que en la Constitución anterior enumeran facultades y ponen límites al ejercicio del Legislativo (Título IV).

Establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, mayor de 40 años, permanecer cinco años en el cargo y ser electo por las Asambleas Departamentales y la Cámara de Diputados, la que computaría los sufragios de las Asambleas, califica la elección y declara presidente a quien haya reunido más votos, prevé las faltas temporales del Ejecutivo, que serían cubiertas por el presidente del Consejo, empero, si excedían de 15 días, la Cámara de Senadores designaba a la persona que lo reemplazaría, en caso de ser definitivas, la Cámara de Senadores procedería a ordenar un nuevo proceso para designar presidente interino, asimismo, establece un Consejo formado por cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Instrucción Pública e Industrial; y de Hacienda, Guerra y Marina.

Reitera la existencia del Consejo de Gobierno integrado por 17 vocales, quienes deben ser: ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 35 años y 10 al servicio de la actividad pública, designados por el Ejecutivo, y perdurables en el desempeño del cargo (salvo sentencia ejecutoria que ordene la destitución), este Consejo interviene en las actividades que le confieren las Bases Orgánicas y es responsable de los dictámenes que emita a solicitud del Ejecutivo, cuando sean contrarios a las Bases (Título V).

Integraban el Poder Judicial: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los departamentos, los juzgados de Primera Instancia y los de Hacienda, la Corte Suprema se integraba por un fiscal y 11 ministros, que deben ser ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos, mayores de 40 años, abogados con experiencia profesional, sin antecedentes penales, y electos por las Asambleas Departamentales y la Cámara de Diputados en la forma prescrita para la elección de presidente.

Precisa las atribuciones de la Corte (artículo 118), delimita su jurisdicción (artículo 119) y establece prohibiciones a sus miembros (artículo 120), el contenido de estos artículos coincide con los preceptos que en el Estatuto de 1836 concretan facultades y ponen límites al funcionamiento de la Corte Suprema, instaura la Corte Marcial, compuesta por generales y letrados, cuyas funciones precisa una ley posterior, asimismo, crea un Tribunal especial dividido en tres salas para hacer viable la recusación, integrado por 12 diputados y senadores, encargado de juzgar a los ministros de la Corte (Título VI).

Para el gobierno de los departamentos, ordena la designación de Juntas y gobernadores, las juntas ejercen el Poder Legislativo y están formadas por un máximo de 11 vocales e igual número de suplentes, sus principales facultades y obligaciones son: Establecer arbitrios para atender los gastos administrativos, ordinarios o extraordinarios (con aprobación del Congreso) y reglamentar la actividad hacendaria; fomentar y cuidar la salud pública, la educación, la agricultura, la industria, el comercio y la construcción de caminos; crear establecimientos de beneficencia y reclusión; reglamentar el contingente militar (a que obliga la Constitución) y las policías municipal, urbana y rural; organizar los tribunales superiores y juzgados de primera instancia; hacer la división política del territorio provincial; presentar al Congreso iniciativas de ley; proponer al presidente cinco candidatos para el cargo de gobernador; participar en la elección de presidente de la República, ministros de la Corte y senadores; y formar estadísticas y presupuestos anuales de sus departamentos y remitirlos al Congreso.

Los gobernadores ejercen el Poder Ejecutivo y deben ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 30 años, naturales o vecinos de el departamento respectivo y disponer de una renta anual de 2,000 pesos; durar en su cargo cinco años, son electos por el presidente de la República a propuesta de las Juntas, y asumen la presidencia de éstas y la jefatura de la hacienda pública, sus obligaciones y facultades son: preservar el orden, publicar y hacer cumplir las leyes del Congreso Nacional, los decretos del presidente y los de las Asambleas Departamentales, aunque puede rechazar estos últimos cuando contravengan la Constitución o devolverlos con observaciones; presentar ternas al presidente de la República, con acuerdo de la Asamblea, para el nombramiento de magistrados y jueces disponer de las fuerzas militares y de policía, así como nombrar las autoridades políticas subalternas y los empleados administrativos que son indispensables para ejecutar decisiones.

El Poder Judicial se ejerce en los departamentos por los Tribunales Superiores de Justicia y jueces inferiores, inamovibles (salvo sentencia ejecutoria que lo ordene) y nominados por el presidente de la República a propuesta de los gobernadores con el acuerdo de la Asamblea y ordena, además, que todo

negocio iniciado en juzgados inferiores debe terminar dentro de su territorio en todas las instancias (Título V).

Establece el Colegio Electoral del modo siguiente: divide la población de México en secciones de 500 habitantes, cuyo censo se renovará cada seis años; éstos eligen, por medio de boletas (el primer domingo de agosto de cada bienio), un elector primario; éste, a su vez, nombra a los electores secundarios (uno por cada 20, el primer domingo de septiembre de cada bienio), y éstos son quienes forman el Colegio Electoral, que nombra diputados al Congreso y vocales de las Asambleas (Título VI).

Aparte las garantías de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica enumeradas en el Título II, se prescribe que los detenidos tienen el derecho de que los jueces, dentro del tercer día, recaben su declaración preparatoria, manifestándoles previamente el nombre de su acusador, la causa de su detención, los datos que haya contra ellos y el nombre de los testigos; garantiza que el lugar de la detención sea distinto al que corresponde a los sentenciados y prohíbe el juramento sobre hechos propios, el desahogo de la confesión sin conocimiento de los datos que obran en la causa, la nota de infamia trascendental, la prórroga del juicio en más de tres instancias y la intervención del mismo juez en una de éstas cuando haya intervenido en otra, pero establece como antítesis de estas normas, la pena de muerte, la creación de tribunales sin sujeción a derecho, la suspensión de formalidades judiciales con sólo la determinación del Congreso y restricciones a la libertad de imprenta, a tal grado que la vuelven nugatoria (Título IX).

Divide la hacienda pública en general y departamental, ordena que en el primer periodo de sesiones del primer Congreso, haga la distribución de las rentas que correspondan a los departamentos (proporcionales a sus gastos) y fije las que deba percibir el gobierno central (Título X).

En materia de reforma constitucional establece que: *"En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir, ni más ni menos de dos tercios de votos en las cámaras."* (título XI).

Casi al terminar 1843 y en virtud de las nuevas elecciones, se declaró legalmente constituida la Cámara de Diputados donde el 2 de enero de 1845, fue pronunciado Presidente de la República Santa Anna por medio del voto de 19 Departamentos, empero, la situación del país se agravó día a día, ya que entre otros conflictos, comenzaban las dificultades diplomáticas con Estados Unidos por lo que se decretó un subsidio extraordinario para la guerra de Texas, la subsiguiente derrota que había sufrido el país, tornó la situación más lastimosa y finalmente se reanudaron las sesiones del Congreso que habían sido suspendidas, sin embargo, la marcha de los asuntos legislativos se interrumpían constantemente, por su parte el Ejecutivo envió un proyecto de ley para que se autorizara a negociar un empréstito a cuenta de la indemnización de los Estados Unidos, a lo que los diputados se opusieron.

Los miembros de la Junta Nacional Legislativa de 1843 se integraba por Manuel Baranda (presidente), Cayetano Ibarra (vicepresidente), José María Aguirre, Ignacio Alas, Basilio Arrillaga, José Arteaga, Pedro Agustín Ballesteros, Pánfilo Barasorda, José Ignacio Basadre, Manuel Diez de Bonilla, José de Caballero, Sebastián de Camacho, Tiburcio Cañas, Martín Carrera, Crispiniano del Castillo, José Fernández de Celis, Luis G. Chavarri, José Florentino Conejo, José Gómez de la Cortina, Mariano Domínguez, Pedro Escobedo, Rafael Espinosa, Pedro García Conde, Simón de la Garza, Juan de Goríbar, José Miguel Garibay, Antonio de Icaza, José María Iturralde, Juan Icaza, Manuel Larraínzar, Joaquín Lebrija, Francisco Lombardo, Diego Moreno, Manuel Moreno y Jove, José Francisco Nájera, Juan Gómez de Navarrete,

Francisco Ortega, Juan de Orbegoso, Antonio Pacheco Leal, Manuel Payno Bustamante, Manuel de la Peña y Peña, Tomás López Pimentel, Andrés Pizarro, José María Puchet, Andrés Quintana Roo, Santiago Rodríguez, Romualdo Ruano, Juan Rodríguez de San Miguel, Gabriel Sagaseta, Vicente Sánchez Vergara, Vicente Segura, Gabriel de Torres, Gabriel Valencia, José Mariano Vizcarra, Hermenegildo de Viya y Cosío, José Manuel Zozaya, Luis Zuloaga, Miguel Cervantes, Manuel Dublán, Mariano Pérez Tagle, Urbano Fonseca, Manuel Rincón, Juan José Quiñones (vocal secretario), Juan Martín de la Garza y Flores (vocal secretario), José Lázaro Villamil (vocal secretario) y José María Cora (vocal secretario).

### **1.1.6.-1847, Acta Constitutiva y de Reformas<sup>51</sup>**

Las Bases Orgánicas tuvieron vigencia poco más de tres años, pero lejos de impedir las discordias internas, avivadas por la guerra de los Estados Unidos con México, los partidos continuaban luchando por la forma de gobierno. El General Mariano Paredes y Arrillaga llegó al poder en 1846 en virtud de los pronunciamientos de Guadalajara y San Luis Potosí; en enero convocó a un Congreso Nacional que se reunió el 9 de junio, sin que en los dos meses de su fugaz existencia pudiera realizar la tarea que se le había atribuido, las ideas monarquistas del mandatario produjeron una reacción adversa que no lograron tranquilizar sus declaraciones a favor de la República ni la actuación en el poder de Nicolás Bravo.

El 4 de Agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General José María Salas, quien en un comunicado que firmó también Valentín Gómez Farías, denunció como traición a la Independencia los proyectos de importar un soberano, solicitó la reunión de un nuevo Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y propuso el regreso de Santa Ana, el triunfo de este movimiento puso fin a la vigencia de las Bases Orgánicas. Salas se hizo cargo del Poder Ejecutivo el día 5 y el 16, atento al llamado del bando victorioso, desembarcó en Veracruz el general Santa Ana en compañía de Manuel Crescencio Rejón, al tocar territorio nacional, lanzó una proclama federalista y antimonárquica, pero a pesar de las instancias de Gómez Farías, se negó a asumir la Presidencia.

Con el fin de restablecer la Constitución Federal de 1824, Salas expidió dos decretos el 22 de agosto, en uno convocó al Congreso y en otro dispuso que la asamblea tuviera, a la vez, funciones ordinarias y de constituyente, en tales circunstancias el Congreso inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, bajo el control de los moderados Lafragua, Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio, Ceballos, Cardozo, Comonfort, Herrera, Zubieta y Otero, a los que seguían Gómez Farías y Rejón, con elementos nuevos como Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carvajal y Vicente y Eligio Romero y los conservadores Ignacio Aguilar y Marocho y otros.

Gómez Farías que como vicepresidente reemplazaba por segunda vez a Santa Ana, se propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos, obtener recursos del clero para financiar la campaña contra el invasor, pero esta medida provocó una violenta reacción de los moderados y los conservadores. En Febrero de 1847 los norteamericanos desembarcaban en Veracruz.

El 21 de marzo del mismo año, reasumió el poder Santa Ana y eliminó a Gómez Farías al suprimir la Vicepresidencia, y hasta entonces pudo el Congreso nombrar la Comisión de la Constitución integrada por Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardozo y Zubieta, cuya mayoría acogió la propuesta de 38 diputados en el sentido de restablecer la Constitución de 1824, aunque añadiendo que se declaraba

---

<sup>51</sup> El presente apartado se recopiló entre otras publicaciones en la de: AYALA Anguiano Armando, Historia Esencial de México. Ob. Cit.; HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, y Las Constituciones de México, ob. Cit.; ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional De México, ob. Cit.; TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1975, ob. Cit.

legítima y única vigente en el país en tanto no se publicaran las reformas que determinara hacerle la Asamblea.

Al dictamen de la mayoría se acompañó el voto de Mariano Otero, en el que propuso que además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, se observara lo que llamó Acta de Reformas, el 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y el 22 principió la discusión del voto particular, el cual, con algunas modificaciones y bajo el título de Acta Constitutiva y de Reformas fue aprobado por unanimidad de 71 votos, jurado el día 21 y promulgado el 22 de mayo de 1847, precisando que para esa fecha los norteamericanos ya habían ocupado la ciudad de Puebla, en agosto entraron al Valle de México y en septiembre se apoderaron de la capital. Santa Ana declinó el Poder Ejecutivo y lo asumió el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, quien después de algunas incidencias, logró reunir al Congreso, que inició sus sesiones el 30 de abril de 1848 para ratificar el Tratado de Guadalupe.

A principios de 1850, las Cámaras inauguraron un periodo extraordinario para declarar la validez de la reciente elección presidencial en que triunfó Mariano Arista, en esta época comenzó la lucha política entre los partidos liberal y conservador, que desembocó en el denominado Segundo Imperio Mexicano, apoyado por las armas extranjeras, asimismo, se inició lo que se calificó como la Segunda Época de la Federación. El 28 de enero de 1853, con el pretexto de una amenaza de golpe de estado se disolvió el Congreso y los diputados acuerdan reunirse en el Convento de San Francisco y en casas particulares, actitud que disgustó al Presidente Ceballos quien desaparece el Poder Legislativo apoyado por las armas.

Por su parte, los generales Uranga y Manuel Robles declarados en rebeldía y apoyados en Ceballos, planeaban el establecimiento de una dictadura que pudiera garantizar el orden social, mediante una Junta de Notables que convocarían a un nuevo Congreso Constituyente, posteriormente reaparece Santa Anna, quien asume el poder para establecer el centralismo que generó la supresión de las libertades, al tiempo de borrar toda huella de democracia, por lo que consecuentemente, se anula la actividad de la representación popular.

Basado en los triunfos de la Revolución de Ayutla<sup>52</sup> y del Partido Liberal, el Presidente interino Juan Álvarez convocó en 1854 a un Congreso Constituyente, aunque inició sus trabajos hasta el 18 de febrero de 1856, básicamente con la elaboración de una Carta Suprema que sería de trascendental importancia para el futuro político y social del país.

---

<sup>52</sup> El Plan de Ayutla se proclamó el 1- de marzo de 1854 en Ayutla de los Libres, Gro., por el Cor. Florencio Villareal. Fue su impulsor el Gral. Juan Álvarez. Se redactó en la Hda. "La Providencia", por los Grales. Álvarez y Comonfort, y Trinidad Gómez, Diego Álvarez, Tomás Moreno y Rafael Benavides. Se declara que cesaban en el ejercicio del poder público Santa-Ana y los demás funcionarios que hubiesen desmerecido la confianza de los pueblos; adoptado el Plan por la mayoría, el general en jefe convocaría un representante por cada Estado o territorio, quienes elegirían Presidente interino y quedarían sirviéndole de Consejo; por un procedimiento semejante los Estados se darían un estatuto provisional, sobre la base de que la nación fuese siempre una sola, indivisible e independiente; el Presidente interino convocaría, a los quince días de entrar en funciones, a un Congreso Extraordinario que organizara la República en forma representativa y popular; el ejército sería cuidado y atendido, el comercio protegido liberalmente y puesto provisionalmente el arancel Ceballos. Cesaban desde luego los efectos de las leyes sobre sorteos, pasaportes y sobre capacitación; quienes se opusieran a este plan serían tratados como enemigos de la independencia nacional. Se adhirieron al plan todos los pueblos del Sur, muchos de la Costa Chica y de la Costa Grande, y le secundaron poco después los del sur de Michoacán. En la ciudad de México se proclamó a la una de la mañana del 13 de julio de 1855 por toda la guarnición, haciéndole algunas modificaciones y nombrando por jefe al Gral. Rómulo de la Vega. El triunfo del Plan de Ayala dio lugar al Congreso Constituyente de 1856 (vid.), que promulgó la Constitución de 1857. (F. Bulnes. Juárez y las Revoluciones de Ayutla y de Reforma. México, 1905; Valentín López González. .La Revolución de Ayutla y la Guerra de Tres Años en Morelos Cuernavaca, 1965.) Diccionario Porrúa Historia, Biografía y Geografía de México, ob.cit.

### **1.1.7.-Constitución de 1857<sup>53</sup>**

Durante 1854, los liberales desplazaron a los conservadores y promovieron la elaboración de nuevas leyes y así en 1857 se dio a conocer la nueva Constitución Política y el 5 de febrero de 1857, el Presidente Ignacio Comonfort juró la nueva Constitución y con tal motivo buscó la reconciliación de los mexicanos, objetivo que en esos momentos resultó imposible. Los generales Zuloaga, Osollo y Miramón se lanzaban a la lucha armada por cuenta de los conservadores y el 19 de enero de 1857, Ignacio Comonfort entregó el poder a Benito Juárez, en razón de su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución liberal promulgada el 5 de febrero de 1857, contenía las siguientes disposiciones legales: México se constituye como una República, Representativa, Popular y Federal, se adopta el Principio de la División de Poderes, se reconocen las Libertades de Enseñanza y las garantías de Libertad, Propiedad, Seguridad y Soberanía Popular. En cuanto a reglas de derecho Parlamentario, lo más destacado es que dentro de la clásica división de poderes, de los cuales nunca podrán reunirse dos o más en una sola corporación, se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión, el cual se renovarían cada dos años por elección indirecta y mediante escrutinio secreto.

Para ser diputado establecieron los requisitos de edad, 25 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones, la ciudadanía mexicana, el pleno ejercicio de los derechos, la vecindad en el estado o territorio por el que participará el diputado y por lo que respecta a prohibiciones, sólo se estableció no pertenecer al estado eclesiástico. No se dispusieron entonces limitaciones fundadas en que el diputado antes de su elección tuviera algún cargo en la milicia o en la administración pública y tampoco se prohibió la reelección de los diputados, habría un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se dejó la calificación de las elecciones al mismo Congreso y se aprobó la regla según la cual los diputados serían inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

Entre las reglas que se establecieron para el funcionamiento del Congreso, se fijó el quórum en más de la mitad de los diputados, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya apertura tendría que concurrir el Presidente y pronunciar un discurso, para manifestar el estado en que se encontraba el país y el segundo periodo, improrrogable, sería del primero de abril al último de mayo del año siguiente. La asistencia del Presidente a la apertura del primer periodo de sesiones es tan sólo repetición de disposiciones anteriores, que tienen más visos, pero el agregado donde se exige que el discurso del Presidente contenga un informe del estado del país es una innovación política, que indica cierta primacía del Poder Legislativo, ante la representación nacional el Ejecutivo está obligado a informar y el presidente del Congreso contestaría en términos generales.

La Constitución de 1857 está dividida en ocho títulos, de los cuales el tercero se ocupa de la división de poderes y la sección primera contiene las normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo, a su vez, esta sección primera se divide, siguiendo una técnica legislativa propia, en cuatro párrafos: 1. De la Elección e Instalación del Congreso, 2. De la Iniciativa y Formación de las Leyes, 3. De las Facultades del Congreso y 4. De la Diputación Permanente.

Entre las normas de derecho parlamentario que encontramos en la Constitución liberal de 1857, están las siguientes: 1. La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, de los diputados y

---

<sup>53</sup> Para este apartado se consultaron las publicaciones de: GALEANA PATRICIA (Compilador). México y sus Constituciones. México. Fondo de Cultura Económica. 1989; AYALA Anguiano Armando, Historia Esencial de México. Ob. Cit.; HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, ob. Cit. y Las Constituciones de México, ob. Cit.; ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México, ob. Cit.; TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1975. Ob. Cit.

de las legislaturas locales y se consideró por primera vez, para otorgarlas, un procedimiento privilegiado a las diputaciones estatales, que son el grupo de diputados federales de un mismo estado y que aparecieron en vez del Senado como la representación del sistema federal, asimismo se estableció un sistema para la discusión, en el que la falta de la cámara revisora se sustituyó con una doble discusión. Después de una primera discusión, se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar, de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que ya tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo.

2.- El quórum requerido fue de la mitad más uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos presentes. 3. En casos de urgencia notoria, por acuerdo de dos terceras partes de los presentes, se podrían dispensar o estrechar los trámites. 4. Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio reglamento interior y se facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones. 5. Entre las facultades del Congreso de carácter procesal, se incluyeron expresamente en la Constitución, las de corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda. 6. Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada estado o territorio, con atribuciones específicas para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo dispusiera de la guardia nacional fuera de sus estados o territorios, para por sí o a petición del Ejecutivo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de autorizar los nombramientos de funcionarios del servicio exterior, recibir los juramentos del Presidente o de los ministros de la Suprema Corte, así como formular dictámenes en asuntos pendientes para que la legislatura siguiente tuviera *desde luego de que ocuparse*. 7. Las facultades sustantivas del Congreso fueron las tradicionales: aprobar leyes, aceptar nuevos estados a la Federación, intervenir en los conflictos de los estados y en general, funciones legislativas y políticas y las relacionadas con el gasto y presupuesto, que deberían ser analizados anualmente en el primer periodo de sesiones, así como la autorización de empréstitos públicos.

En mayo de 1863 se extendió la invasión del ejército francés amenazando el centro de la República, por lo que el Congreso decretó el traslado del Gobierno a San Luis Potosí, ya que resultaba imposible la defensa de la capital, por lo que el Presidente Juárez acató esa determinación y se dirigió a la nueva sede del gobierno, poco después se consumó el Imperio, apoyado en las armas extranjeras sin que por ello dejaran de combatir las fuerzas liberales hasta lograr en Querétaro, el triunfo republicano. Al ser restaurada la República se inició una nueva etapa legislativa, la primera Legislatura que siguió a esta etapa del liberalismo mexicano, la conformaron Ignacio Mariscal, Gabino Barreda, José María Iglesias, Justino Fernández, Protasio Tagle, Manuel Zamacona, Ezequiel Montes, Pedro Santacilia y Felipe Berriozabal.

Restablecido el gobierno del Presidente Juárez y a salvo la nación de las intromisiones extranjeras, surgió un interés de renovación, el cual surgió del Poder Legislativo, a más de un siglo de distancia, tienen especial significación las palabras del Benemérito de las Américas, pronunciadas en un discurso que leyó ante el Congreso de la Unión: *“La lisa electoral es campo abierto a todas las opiniones políticas; es el terreno en el que, sin trastornos ni perturbaciones, puedan combatir todas las ideas, y a él deben descender todos los partidos que tengan fe en sus teorías y en el buen sentido del pueblo. Única fuente para el poder y la autoridad. Los que no acepten esta lucha pacífica y recurran a medios reprobados, serán conspiradores y traidores y se estrecharán ante ese mismo pueblo que con adhesión y cordura desea la paz interior y ha hecho triunfar el principio de la estricta legalidad”*.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> ARIAS Juan de Dios, RIVA Palacio Vicente, CHAVERO Alfredo y VIGIL José María. Resumen Integral de México a través de los Siglos. México Independiente. Tomo IV 1821-1855. Compañía General de Ediciones. México. 1981.

A la tarea legislativa se sumó en 1875 una trascendental reforma, propiciada por Lerdo de Tejada: la restauración del Senado que dieciocho años antes se suprimió en la Constitución de 1857, después que en la de 1824 lo había instaurado como parte del Congreso, la reforma no fue fácil de lograr, ya que desde 1867 se había propuesto tal iniciativa, transcurrieron varias Legislaturas en que estuvo a punto de lograrse esa integración política, hasta que los diputados Dondé, Montes y Alcalde, emitieron dictámenes favorables a la iniciativa.

La visión estadista de Sebastián Lerdo de Tejada, hizo posible tal realización orgánica conforme con las ideas del diputado Francisco Zarco, en consecuencia, diputados y senadores se apegaron a una eminente función constitucional, pero tras un intento reeleccionista del antiguo consejero de Juárez, sobrevino la rebelión de Porfirio Díaz al proclamar el Plan de Tuxtepec, algo que intentaron, infructuosamente, en vida de Juárez con el Plan de la Noria.

En 1876, después de la batalla de Tecoac, Porfirio Díaz entró triunfador a la capital de la República, y al año siguiente inició su tercera dictadura, que habría de prolongarse hasta 1910, por su parte, Benito Juárez gobernó de 1858 a 1872, año de su muerte, tras quien Porfirio Díaz ocupó el poder, para dar paso al Porfiriato, que abarcó el período comprendido entre 1876 y 1911, esta etapa se caracterizó por la supresión de libertades y un gobierno que no respetaba la ley, los campesinos, grupos indígenas y otros sectores populares estaban en la miseria, mientras unos pocos mexicanos y extranjeros eran dueños de la riqueza del país, en tales circunstancias inicia la Revolución Mexicana en 1910, donde Madero exigía *“La obediencia de las leyes constitucionales de 1857 y el respeto al voto de los ciudadanos”*.

### **1.1.-Constitución de 1917<sup>55</sup>**

A medida que ese poder absoluto minaba las bases democráticas de la organización política mexicana, así como el hecho de que el Partido Científico se perfilaba como la ideología prevaleciente, la indiferencia de la ciudadana en conjunto con la fuerza represiva del estado, propiciaron el estancamiento de la vida cívica y el desencanto por las actividades electorales, por su parte, el dictador renovaba su poder personal mediante simuladas reelecciones, en tanto que el Poder Legislativo sufría la mayor mengua de su historia, lo que resultó en una etapa lamentable porque la representación nacional se anuló con base en listas de diputados y senadores que confeccionaba el dictador, con los nombres de sus allegados y amigos personales.

Diputados como Francisco León de la Barra y Rosendo Pineda se perpetuaban en sucesivas reelecciones, siendo Pineda el director político de varias legislaturas, Francisco I. Madero se refirió a ese régimen en los siguientes términos: *“... el General Díaz ha concentrado en sus manos un poder absoluto. Sólo de este modo ha podido gobernar a la República. Según su voluntad y sin respeto a la libertad de imprenta, podría despertar al pueblo y dirigir la opinión; ni al derecho de reunirse en clubes, porque podrían serle hostiles; ni a la soberanía de los Estados, porque mandarían diputados y senadores independientes y elegirían gobernadores no tan complacientes para obsequiar sus deseos...”*<sup>56</sup>.

Escasos y esporádicos fueron los brotes de inconformidad durante los primeros veinte años de la dictadura en torno a las funciones del Congreso de la Unión, pero en la última etapa del régimen, el pueblo

---

55 Este apartado se basó en los trabajos de: GALEANA PATRICIA (Compilador). México y sus Constituciones, ob. Cit.; ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la historia del derecho mexicano, ob. Cit.; CARPIZO MacGregor, Jorge. La Constitución mexicana de 1917, 9ª ed., México, Porrúa, 1995; HERRERA Y LASSO, Manuel, Las Constituciones de México, ob. Cit.; ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional De México, ob. Cit.; TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1975, ob. Cit.

56 AYALA Anguiano Armando, Historia Esencial de México. Ob. Cit.



(principalmente el sector campesino), despertó para reclamar los satisfactores básicos para sus familias, lo que se convirtió en el movimiento revolucionario, entre muchos personajes, algunos olvidados, otros desconocidos, los hermanos Flores Magón y los Vázquez Gómez, hicieron resonancia al llamado de Francisco I. Madero, quien propagó su llamado en diversos ámbitos de la nación.

Al triunfo del Plan de San Luis y verificadas las elecciones constitucionales para la Presidencia de la República, las cuales favorecieron a Madero, fue la XXVI Legislatura, calificada como renovadora, la que cumplió las funciones del Poder Legislativo, siendo la elección legislativa de 1912 fue de las más limpias de nuestra historia parlamentaria, al lado de los maderistas, también llegaron diputados de oposición.

El Colegio Electoral fue presidido por Juan Sánchez Azcona y lo conformaron diputados del antiguo club Democrático Benito Juárez, que fundara en 1905 Francisco I. Madero, los revolucionarios más notables de esa Legislatura, fueron Luis Cabrera, Jesús Urueta, Alfonso Cravioto, Juan Sánchez Azcona, Roberto Pesqueira, Juan Sarabia, Gustavo Madero, Serapio Rendón, Juan Zubarán Campmany. Entre los intelectuales: Vera Estañol y Luna y Parra; Salvador Díaz Mirón, José Castellot, José Mardano Pontón, Carlos Trejo y Lerdo de Tejada, Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Rodolfo Reyes, Isidro Fabela, Francisco Helguero, Abraham Castellanos, Luis Castillo Ledón, Antonio Ancona Albertos, José I. Novelo, Alberto García Granados, Garzain Ugarte, Armando Z. Ostos, Eduardo Neri, Pascual Ortiz Rubio y Aquiles Elorduy.

No obstante, continuaron las luchas intestinas por un deseo de poder desmedido, así, el 18 de febrero de 1913 fue hecho prisionero en sus oficinas de Palacio Nacional el Presidente Francisco I. Madero, lo que dio inicio a la usurpación promovida por Victoriano Huerta, derivado de lo anterior, la lucha por alcanzar el puesto de Presidente de la República, derivó en una época de ingobernabilidad y terror en todo el país, fueron asesinados además de Francisco I. Madero, los diputados Adolfo G. Gurrión, Néstor Monroy, Edmundo Pastelín y Serapio Rendón, por expresar su repudio al general Victoriano Huerta.

Al conocerse el asesinato del senador Belisario Domínguez, la Cámara de Diputados, por voz de José María de la Garza, exigió una explicación oficial enfrentándose al Ejecutivo, además se nombró una comisión investigadora que recabó pruebas, la Cámara de Diputados exigió garantías con la advertencia que de no obtenerlas se instalaría en otro lugar de la República. La respuesta de Victoriano Huerta fue el envío de policías al recinto del Congreso, no obstante ello, sesionaron los diputados mientras el 29 Batallón de Línea, comandado por el general Blanquet, cercaba el edificio, más tarde, el ministro de Gobernación Garza Aldape, conminó desde la Tribuna a los representantes populares para que revocaran su acuerdo y la amenaza de sesionar en otro sitio, la Cámara sostuvo su determinación y entonces el inspector de policía ordenó desalojar el recinto, aprehendieron a 84 diputados conforme a una lista que llevaba preparada, entre ellos muchos antiguos luchadores antirreeleccionistas, quienes fueron llevados a pie hasta la penitenciaría en medio de dos filas de soldados, mientras escuchaban las aclamaciones del pueblo y el repudio al general Victoriano Huerta, por su parte el Senado, al conocer los hechos y en solidaridad con la Cámara de Diputados, acordó su propia disolución.

Luego de la noticia del asesinato de Francisco I. Madero, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, publicó el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe, que ofrecía restaurar el orden constitucional, castigar la usurpación y el crimen.

La gesta revolucionaria abrió una nueva etapa en la historia de la Cámara de Diputados, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, que derivó en la redacción de un nuevo texto constitucional, por lo que el primero de diciembre de 1916,

bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas se reunió la Asamblea de representantes electos para este fin: Heriberto Jara, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Flavio A. Bórquez, Alfonso Cravioto, Juan de Dios Robledo, Pastor Roualz, José Inocente Lugo, Andrés Molina Enríquez, Esteban Baca Calderón, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Cayetano Andrade y Fernando Lizardi.

La jornada se caracterizó por debates prolongados que tuvieron como escenario la ciudad de Querétaro, hubo artículos de la Constitución que históricamente han sido determinantes, como el artículo 27 y el 123, finalmente el 31 de enero de 1917 se efectuó la sesión de clausura y el 5 de febrero se promulgó la Constitución que actualmente está en vigor, al día siguiente, Venustiano Carranza, consecuente con la nueva Carta Magna, procedió a expedir la convocatoria a elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión que habían de integrar la XXVII Legislatura, así como para elegir al Presidente de la República.

Las elecciones generales fueron el 11 de marzo del mismo año, a la Cámara de Diputados llegaron hombres surgidos de la lucha social como Juan Manuel Álvarez del Castillo, Gustavo Padrés, Andrés Magallón, Leopoldo Camarena, José Siurob, Aarón Sáenz, Eduardo Hay, Genaro Vázquez, Adolfo Cienfuegos y Camus, Jesús Acuña, Manuel Rueda Magro, Uriel Avilés e Isaac Olivé. La XXVII Legislatura funcionó con tres bloques: derechas, izquierdas y constituyentes, los primeros integrados por una minoría, las mayorías eran de la izquierda con el Partido Liberal Constitucionalista, en el que se encontraban varios legisladores que intervinieron en el Constituyente, tanto derechas como izquierdas, coincidían a veces con el gobierno y en ocasiones intervenían en su contra.

Esta Legislatura y las dos siguientes, representaron una etapa de relevantes jornadas políticas, integrándose la tribuna entre otros parlamentarios por: Enrique Bordes Mangel, Manuel García Vigil, Basilio Badillo, José Siurob, Juan de Dios Bojórquez, Jesús Garza, Aurelio Manrique, Antonio Díaz Soto y Gama, Miguel Alonso Romero, José Castillo Torre, Victorio Lorandi, Cesar Lara, Carlos Ángeles, José García de Alva, Agustín Arroyo, Antonio Valadéz Ramírez, Luis Sánchez Pontón, Antonio Villalobos, Rafael Zubarán Campmany y Leopoldo Zíncúnegul Tercero.

Durante esas legislaturas destacaron por su influencia dos grandes partidos revolucionarios: Liberal Constitucionalista y el Cooperativista, ambos actuaban conforme a sus respectivas plataformas doctrinales y llevaron nutrida representación a los escaños de la Cámara, así se iniciaron los gobiernos de la Revolución, presididos por la labor legislativa y política de hombres que iban sucediéndose en las Legislaturas del Congreso de la Unión: Alfredo Romo, Jorge Prieto Laurens, Rubén Vizcarra, Mariano Samayoa, Ezequiel Padilla, José Villanueva Garza, Martín Luis Guzmán, Gustavo Arce, Emilio Gandarilla, Luis León, Rubén C. Navarro, Salvador Franco Urías, José Manuel Puig Casauranc, Luis N. Morones, Eliseo Céspedes, Enrique Fernández Martínez, José Aguilar y Maya, Alfonso Francisco Ramírez, Cayetano Andrade entre otros.

Es importante señalar, que un grupo de diputados deseaban introducir grandes cambios en las disposiciones legales para transformar la sociedad mexicana, sin embargo, otros diputados que representaban a los ciudadanos terratenientes, grandes comerciantes y propietarios acaudalados se oponían a los cambios. El Congreso constituyente para sus trabajos eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de Constitución, que presentaban al pleno los dictámenes sobre los artículos del proyecto de Carranza, que fue combatido y modificado en aspectos importantes, mas no en el capítulo del Congreso.

Entre las líneas generales de la Constitución vigente en materia del derecho parlamentario, el artículo 50 establece que el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores, los artículos 71 y 72 se ocupan de la

iniciativa y formación de las leyes, esta función, formal y materialmente legislativa, se otorga básicamente al Congreso, pero en ella tiene también su participación el Poder Ejecutivo, aun cuando esa participación es restringida y secundaria, ya que la última palabra en la materia, desde el punto de vista de la Constitución vigente, la tiene el Legislativo, que puede rechazar las propuestas del Ejecutivo y rectificar sus propias determinaciones en el caso de que el Presidente haya hecho uso del derecho de veto. El Congreso tiene la atribución eminentemente parlamentaria de dictaminar primero a través de sus comisiones y de discutir después, los proyectos de ley y la más importante de las funciones en esta materia, que es la de aprobarlos o rechazarlos, sea que surjan de su mismo seno en los congresos locales o del Presidente de la República.

La Constitución de 1917 adoptó el sistema de libertades del siglo pasado y enumeró en preceptos separados las funciones propias del Congreso, además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con Regulación del sistema federal, como admitir nuevos estados al pacto federal, erigir en estados los territorios (actualmente derogada, porque los territorios que existían en 1917 son ahora estados de la Federación) y establecer nuevos estados dentro de los límites de los existentes. Otras funciones, formal pero no materialmente legislativas, son acordar el cambio de residencia de los poderes de la Federación y las relativas a las cuestiones económicas en materia de impuestos, celebración de empréstitos, facilitar el comercio entre los estados y establecer casas de moneda, fijar las condiciones de éstas y el valor de la moneda extranjera, así como adoptar un sistema de pesas y medidas.

Las facultades en materia militar son declarar la guerra, levantar y sostener las instituciones armadas y organizar la guardia nacional, en materia educativa, le compete organizar y sostener escuelas de todo tipo, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura, otras funciones, formal pero no materialmente legislativas son conceder licencias al Presidente de la República para ausentarse del país, aceptar su renuncia y nombrar a quien debe sustituirlo como interino o provisional. Entre las funciones formal y materialmente legislativas están todas las facultades de legislar en materia federal, que en el texto inicial de 1917 llegaban hasta la fracción XXIX y que se han extendido con fracciones que conservan ese mismo ordinal XXIX, pero a las que se les ha agregado letras de la B a la H hasta esta fecha.

Están las llamadas facultades implícitas en la fracción XXX, que son las de expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades enumeradas en el artículo 73 y las que se encuentren concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión, además de estas funciones propias del Congreso General, la Constitución de 1917 le confirió la de elaborar su propio reglamento interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores; también se le autorizó para expedir la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el órgano fiscalizador del gasto del Ejecutivo.

Independientes de estas funciones o atribuciones correspondientes a las cámaras en su carácter de integrantes del Congreso, se les confieren funciones exclusivas a cada una de ellas. La de Diputados tenía al aprobarse la Constitución de 1917, las de calificar las elecciones de sus miembros y como Colegio Electoral, la del Presidente de la República, vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y nombrar a los jefes y empleados de ellas, así como aprobar el presupuesto anual de gastos de la nación, la de conocer de acusaciones de juicio político, formularlas ante la Cámara de Senadores que actuará como Gran Jurado y decretar la procedibilidad o no de juicio en contra de los funcionarios que gocen de fuero constitucional.

Por su parte, la Cámara de Senadores tiene como funciones exclusivas las de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas celebrados por el Presidente, ratificar los nombramientos de diplomáticos y cónsules mexicanos en el exterior, de los empleados superiores de Hacienda y de jefes de las Fuerzas Armadas de coronel en adelante, así como aprobar o no los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, que mediante ternas le propondrá el Ejecutivo.

El Senado debe autorizar la salida de tropas mexicanas fuera del país y la estación de escuadras extranjeras por más de un mes en aguas nacionales, así como autorizar al Presidente la disposición de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios, declarar cuando han desaparecido los poderes de un estado y nombrar en ese caso un gobernador provisional; también arbitrar las cuestiones que surjan entre los poderes de un estado o actuando como Gran Jurado, conocer de las faltas políticas de los funcionarios públicos.

Otras funciones son comunes a ambas cámaras, pero cada una las ejerce por separado, están las de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse con la otra cámara o con los otros poderes, nombrar empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, expedir convocatorias para elecciones extraordinarias, a fin de cubrir vacantes de sus miembros.

El artículo 52 vigente establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, con lo que se suprimió el número de habitantes para determinar el número de diputados, y 200 más por el principio de representación proporcional, sistema de representación proporcional que ha sido la culminación de un proceso mediante el cual se ha pretendido dar representación de las minorías y se inició con la reforma de 1963 que instituyó los llamados diputados de partido.

En las sesiones del Congreso se debatieron las propuestas de los distintos grupos, los diputados que promovían la inclusión de las demandas de los sectores populares en la carta Constitucional, lograron convencer a la mayoría de representantes, por ello el carácter social y democrático que guarda nuestra Constitución, los legisladores de 1929, 1938 y 1942 (integrantes de las Legislaturas XXXIII, XXXVII y XXXVIII, respectivamente), intervinieron en tres de los hechos legislativos notables de nuestra historia política contemporánea: La declaración de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, la nacionalización de la industria petrolera y la suspensión de garantías con motivo del estado de la segunda guerra mundial.

La XLIII Legislatura, por iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, aprobó una reforma a la Constitución de singular trascendencia: la incorporación de las mujeres a la ciudadanía, que a su vez, les permitió desempeñarse como legisladoras, Aurora Jiménez de Palacios fue la primera diputada, y tras ella otras políticas como, Martha Andrade de Del Rosal, Macrina Rabadán, Graciana Becerril, Virginia Soto y Aurora Arrayales.

Terminado el militarismo, las Legislaturas que siguieron a la revolución, al interpretar los anhelos de transformación del pueblo acogieron iniciativas presidenciales, que a su vez, generaron proyectos de trascendencia económica y social, como la Reforma Agraria, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, las leyes integradoras de la unidad nacional con Ávila Camacho, así como el proceso de reestructuración económica impulsado por el Presidente Miguel Alemán Valdés, asimismo, la llegada de diversas corrientes de opinión renovó las ideas para la elaboración de leyes acordes con la realidad del país, por lo que una vez superadas las épocas de los golpes de Estado, característicos del pueblo mexicano en siglos anteriores, se manifestó mayor certidumbre en el ejercicio de la actividad legislativa al

mejorarse situaciones sociales con sentido humanista, como ejemplo destacan las reformas constitucionales durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, para actualizar la Constitución en relación con las corrientes jurídicas internacionales respecto del Mar Territorial y la Plataforma Continental, así como también para instaurar el sistema electoral que comprendió a los diputados de partido.

De acuerdo con el sistema mayoritario, en 1963 se establecieron los diputados federales de partido para ampliar la representación nacional, sistema que se complementó con la reforma legal de 1973 y en 1977 se sustituyó por el de representación proporcional, bajo el nuevo mecanismo mixto, que implica, por una parte, la elección mayoritaria y directa, y por la otra, la de candidatos de listas regionales propuestos por los partidos políticos, se integraron las Cámaras de Diputados de las más recientes legislaturas del Congreso de la Unión.

Por su parte, las reformas constitucionales promovidas en la administración de Miguel de la Madrid, significaron la ampliación de las minorías en el Congreso de la Unión, mediante el aumento de 100 a 200 diputados que electos con base en la proporción de votos obtenida por los partidos, adicionales a los 300 diputados de mayoría que se conservan en el mismo número, para conformar una cámara de 500 legisladores, incluyó además, la creación constitucional de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta por ciudadanos electos directamente por el voto popular, a cargo fundamentalmente de expedir reglamentos de política y buen gobierno para la capital.

## **2.- Marco jurídico Vigente sobre la Integración del Congreso de la Unión<sup>57</sup>**

La Constitución mexicana vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente, su antecedente mediato fue el movimiento político-social surgido en México a partir de 1910, que originalmente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección.

Asesinado el presidente Madero, Victoriano Huerta (quien había ordenado su muerte), alcanzó la Presidencia de la República, pero en 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta, durante este movimiento armado se expidieron leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina que condujeron a la necesidad y establecimiento de una nueva constitución, ya que ellas no cabrían en el texto de la Constitución de 1857 de corte liberal, con dicho triunfo, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente que a partir del día 1 de diciembre de 1916, comenzó sus sesiones en la ciudad de Querétaro, conformado por 214 diputados propietarios, elegidos mediante el sistema previsto en la Constitución de 1857 para la integración de la Cámara de Diputados<sup>58</sup>.

Las sesiones del Congreso fueron clausuradas el 31 de enero de 1917 y la carta magna se promulgó como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, lo cual no significa que en 1917 no se haya dado una nueva constitución, toda vez que la Revolución Mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857 y porque el constituyente de 1916-1917 no se originó a partir de la Constitución de 1857, en razón de que en ningún momento se observó el procedimiento para su reforma, sino en el movimiento de 1910 que le dio a la Constitución su contenido de corte social.

---

<sup>57</sup> Respecto al marco jurídico del H. Congreso de la Unión, se consultaron las obras de: Cosío Villegas, Daniel, Historia mínima de México, 2ª ed., México, Ed. Colegio de México, 1994; Rabasa, Emilio O., Historia de las constituciones mexicanas, México, UNAM / IJ, 1994; Serra Rojas, Francisco, Historia de las ideas e instituciones políticas, México, Porrúa, 1996; Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano y Leyes fundamentales de México 1808-1975, ob.cit.

<sup>58</sup> Manual de organización del Gobierno Federal. Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

La Constitución mexicana de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal, a pesar de que en la realidad no se configura plenamente la concordancia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, se compone de 136 artículos y como la mayoría de las constituciones, consta de una parte dogmática y otra orgánica, la parte dogmática establece la declaración de garantías individuales y comprende los primeros 28 artículos, en tanto que la parte orgánica se refiere a la forma y órganos de gobierno, división y organización de los tres poderes, atribuciones de los órganos de gobierno y distribución de competencias entre las esferas de gobierno, entre otros temas importantes contenidos en los artículos 30-136, complementando así las garantías individuales.

En el artículo 39 se vierte el concepto de soberanía, en el que hace residir la soberanía en el pueblo, según este mismo artículo la soberanía nacional reside en el pueblo de dos maneras: esencial y originariamente, por esencial se debe entender que la soberanía está en el pueblo en todo momento y que no se puede delegar, mientras que originariamente implica que la soberanía jamás ha dejado de residir en el pueblo.

La idea de utilizar el término garantías individuales y no derechos del hombre, prevaleció en el Constituyente de Querétaro, en razón de que mientras los derechos del hombre son sólo ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas, es así que los derechos del hombre y del ciudadano sólo tienen sentido si se encuadran dentro del marco social: Justicia, igualdad, seguridad y bienestar social, son derechos que se han buscado para mejorar y elevar la vida de los gobernados.

Es por ello que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron plasmados estos conceptos los cuales están contenidos en las declaraciones de garantías individuales y de garantías sociales y se concentran en los primeros 28 artículos, en donde encuentran cabida más de 80 distintas protecciones, por ello la Constitución mexicana de 1917 supera los alcances logrados por las anteriores cartas políticas, ya que fue la primera carta magna en el mundo en reconocer las garantías sociales que se encuentran principalmente en los artículos 3, 27, 28 y 123, estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, la propiedad, el agro y el trabajo respectivamente.

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social, le aseguran un mínimo educativo y económico e implican un hacer por parte del Estado, en cambio las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado, la idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de que a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades.

El régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41, por su parte el artículo 40 asienta la tesis de la cosoberanía, ya que prevé que tanto la federación como los estados son soberanos, pero la verdadera naturaleza del estado federal mexicano se establece en el artículo 41, del cual se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución: el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas, cabe mencionar que la división política y territorial de los estados es el municipio libre.

Para 1997 las reformas a la Carta Magna alcanzaban las 350, esto demuestra que a pesar de su rigidez teórica, ha sido muy flexible en la práctica puesto que se ha tenido que adaptar a la cambiante realidad social y necesidades que el país enfrenta constantemente, las reformas hechas a la Constitución se han dirigido tanto al fondo como a la forma de los preceptos en ella asentados.

Algunos principios y postulados han sido totalmente modificados, otros lo han sido parcialmente e incluso, se ha reformado la constitución para decir algo que gramaticalmente ya decía, en todo caso, las reformas auténticamente innovadoras constituyen el cambio, la voluntad y el interés del pueblo mexicano de salir adelante, así como su decisión de vivir en un país republicano y con una democracia auténtica.

Actualmente la composición del H. Congreso de la Unión se recoge en los Capítulos I y II del Título Tercero de la Constitución General de la República, en particular, de los artículos 49 a 70, al respecto, se establece en los artículos 49 y 50, la división de poderes y la conformación del poder legislativo: *“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. “Artículo 50.- 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.”*

Derivado de lo anterior, es posible afirmar la unidad del Supremo Poder de la Federación, dividido para su ejercicio en tres poderes, lo que no implica el desmembramiento de dicho Poder Supremo, lo que se divide en todo caso, es la función, de igual manera, el poder Legislativo se deposita en el Congreso General, integrado a su vez por la Cámara de Senadores y de Diputados, cada una de las cuales tiene facultades particulares y otras compartidas.

Atendiendo a los conceptos de representatividad del Congreso, nuestra Carta Magna establece en el artículo 51 que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, precisando en los artículos 52 y 53 las bases de la representatividad territorial: *“Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.” “Artículo 53.- La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.” “Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.”*

El artículo 54 establece las bases para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, por su parte el artículo 55 establece los requisitos para ser Diputado. Los artículos 56 y 57 precisan el número con el que se compone el Senado, así como su representatividad, respecto a los requisitos, el artículo 58 dispone los requisitos para ser Senador, los cuales resultan ser los mismos que para Diputado, con excepción de la edad, la cual será de 25 años para los Senadores, los artículos 59 y 60 versan sobre cuestiones electorales, destacando el principio de no reelección.

Como se vislumbró en otros capítulos del presente trabajo, en diferentes etapas históricas y por circunstancias peculiares en cada una de ellas, los legisladores se convirtieron en diversas ocasiones, en el

centro de ataques por parte de aquellos quienes no compartían la misma ideología, por lo anterior, muchos de los legisladores a través de la historia fueron incluso encarcelados por no apoyar los intereses de ciertos grupos, razón por la cual el artículo 61 de la Constitución vigente, consagra el principio de la inviolabilidad por opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, por lo que jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

Sin embargo, la institución del fuero ha sido deformada por múltiples causas, en ese sentido, es importante significar que lo tutelado por la Constitución no implica la inobservancia de la ley, la mera expresión de ideas no quiere decir que dichos ideales personales, conlleven la violación al marco jurídico, son dos aspectos totalmente distintos.

De los artículos 62 a 69, la Constitución describe las reglas generales que deberán observar las Cámaras durante sus trabajos, los periodos de sesiones, las formalidades para el inicio de las sesiones, el lugar en el que deberán sesionar, así reglas de carácter administrativo de las Cámaras, como lo son las faltas de los legisladores.

Por último, el artículo 70 reviste especial trascendencia para nuestro marco jurídico, toda vez que determina el contrapeso del Legislativo frente a los demás poderes de la Unión, al respecto establece:

*“... Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”*.

Cabe destacar el alcance del primer enunciado, toda vez que cualquier resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto, esto es, que cualquier asunto que emane del Congreso una vez aprobado, se encuentra revestido con tales características, en particular, su observancia.

### **3.- Las Funciones Constitucionales del Congreso de la Unión.**

El parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, el cual, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y el sistema político en que actúa.

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esta función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo, así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora<sup>59</sup>.

En el Estado contemporáneo, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias resulta más compleja, en razón de que los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

---

<sup>59</sup> Sobre este tema se sugiere consultar las obras de SAYEG HELÚ, Jorge, El poder legislativo mexicano, Editores Mexicanos Unidos, México, 1983; OCHOA CAMPOS, Moisés et al., Derecho Legislativo Mexicano, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973; CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Manual de temas legislativos, edición del autor, México, 1984.



Al finalizar este milenio, se observa que el parlamento presenta diferencias notables con las instituciones que le precedieron con anterioridad a la década de los cuarenta, como puede apreciarse al ser involucrado en múltiples sectores económicos y sociales, además de los aspectos de la política general, interior e internacional, en razón de ello, el problema de los parlamentos durante el siglo XX, en particular al término de la Segunda guerra mundial, fue el de asegurar al gobierno el suficiente control sobre el parlamento, a efecto de desequilibrar el conflicto surgido entre mayoría y oposición, de modo que la mayoría pueda siempre apoyar la acción del gobierno.

Las funciones actuales del parlamento, dentro del contexto anterior, se presentan a la luz de la existencia de un Poder Ejecutivo, dispuesto a mantener en segundo plano las actividades parlamentarias, frente a un Poder Legislativo que pugna por no dejarse subyugar o absorber por la fuerte presencia de los titulares de los gobiernos, en este sentido, las funciones parlamentarias más comunes pueden ser clasificadas en: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

En el Congreso mexicano en términos generales, las funciones parlamentarias son ejercidas sin la amplitud que tienen en otros países, en virtud del sui generis sistema presidencial que caracteriza al régimen político de México y la escasa tradición parlamentaria que posee, lo que ha dado lugar a la improvisación y falta de profesionalismo de los miembros del mismo, si a esto se agrega la existencia del principio de no reelección inmediata de los miembros de sus cámaras de diputados y senadores, el cual se ha convertido en un tabú para su integración, se comprende el porqué muchas de estas funciones no tienen la misma dimensión y aplicabilidad que en semejantes instituciones políticas de otros países.

Éste sería el caso de algunas de las funciones parlamentarias, como las de indagación, comunicación, de control, de investigación, de educación y orientación política, entre otras, que han venido siendo insuficientemente desarrolladas, con el consiguiente debilitamiento del Congreso en este país, no obstante lo anterior y a pesar de que las facultades del H. Congreso de la Unión se encuentran establecidas en la Constitución Política, existen algunas facultades y funciones que se podrían ejercitar por los diferentes niveles de gobierno y otras, se encuentran diseminadas en el mismo ordenamiento general, al respecto, en nuestro marco jurídico dichas facultades se han clasificado en Facultades Coincidentes, Facultades Concurrentes, Facultades Extraordinarias y Facultades Explícitas.

Las facultades coincidentes, se refieren a aquéllas que pueden ejercer válidamente, sin que exista invasión de competencia, la federación y los estados, por lo que constituyen una excepción a la distribución de competencias que se desprende del artículo 124 constitucional, en razón de ello, la concurrencia únicamente se puede presentar cuando exista texto fundamental que así lo autorice, en los restantes casos prevalece el principio de que lo conferido a la federación lo tienen prohibido los estados y lo no otorgado expresamente a los poderes federales se entiende reservado a los estados.

En el sistema mexicano actual, la concurrencia de facultades surgió a raíz de la reforma introducida a la constitución en 1883, por la cual se facultó al H. Congreso de la Unión para expedir códigos de minería y comercio (artículo 72, fracción X), propiciando a su vez, que la competencia para conocer de los juicios mercantiles fuera conferida a los tribunales federales, los que se mostraron incapaces para conocer y resolver la gran cantidad de asuntos que se promovían ante ellos.

Derivado de lo anterior, en 1884 se reformó la constitución de 1857 en su artículo 97, fracción I, para los efectos de atribuir competencia en la aplicación de las leyes federales, en negocios que llegaren a afectar intereses particulares, a los jueces de los estados, del Distrito Federal y territorios, el constituyente agregó un caso más, el previsto en el último párrafo del artículo 117, que faculta tanto al Congreso de la unión como a las legislaturas para legislar sobre una misma materia: combate al alcoholismo. En la actualidad existen otros casos más, como los previstos en el artículo 121, fracción V, por lo que toca a educación profesional y expedición de títulos profesionales y el que consigna la fracción XII del artículo 107, que faculta a los tribunales locales a conocer de materia de amparo.

Respecto de las facultades concurrentes, éstas se refieren a las que corresponden por mandato constitucional, a los poderes federales, pero que en determinadas circunstancias pueden ejercer válidamente los poderes de los estados, entre tanto aquéllos no las ejerzan, las referidas facultades concurrentes, fueron producto de la práctica y de la jurisprudencia estadounidense, con su práctica se pretendió cubrir los vacíos de poder que los primeros poderes federales dejaban, asimismo, la actuación de los poderes locales en materias federales se consideró válida entre tanto la federación no ejerciera su atribución, por lo que la intervención local cesaba automáticamente al momento en que la federación regulaba o asumía su facultad.

Dicha actuación se basaba en un hecho histórico: que el campo de acción de los poderes federales se había integrado por contribuciones que habían hecho los estados preexistentes, que en algún tiempo las facultades de que ellos gozaban, habían pertenecido a las colonias y que si bien habían renunciado a esas facultades, lo habían hecho con el fin de que se ejercieran, por ello, ante el vacío de poder, como un ejercicio de una facultad residual, se consideró que les seguían correspondiendo a los estados, por lo que la jurisprudencia y la doctrina estadounidense declararon válida la intervención temporal de los estados.

Sin embargo, no pueden ser objeto de facultades concurrentes aquellas materias que ameritan una reglamentación general, las que estén prohibidas a los estados (artículos. 117 y 118), o hayan sido atribuidas en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (artículos. 29, 74, 76 y 105), en la constitución y en la práctica existen varios casos de facultades concurrentes (artículo 118, fracción III).

Por su parte, las facultades extraordinarias se refieren a los Actos del Congreso de la Unión en razón de la cual se delega en el Presidente de la República parte de sus facultades legislativas en forma temporal y con vista a un decreto de suspensión de garantías, en la actualidad ya no existe duda de que se trata de facultades legislativas, razón por la cual el Congreso es el único que las puede otorgar<sup>60</sup>.

Se trata de una de las dos excepciones que existen en los principios de división de poderes y de que la legislativa es una función colegiada que se deriva del artículo 49; la otra es la prevista en el artículo 131, ahora bien, el acto del Congreso por medio del cual concede facultades extraordinarias al Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional, constituye una autorización al Ejecutivo en forma temporal y transitoria, para ejercitar un cúmulo de facultades expresamente determinadas, que ordinariamente son confiadas a un órgano colegiado.

No obstante lo anterior, el Congreso no desaparece como poder, sigue existiendo y está facultado para ejercer las facultades que le ha conferido la Constitución, incluso las legislativas, en las materias que no son susceptibles de delegación o que no han sido concedidas al Ejecutivo, asimismo, no hay duda de que esas facultades le siguen correspondiendo, sólo que en forma temporal ha declinado su ejercicio, la titularidad que para el Congreso deriva de la constitución no se pierde por el hecho de la concesión dada

---

<sup>60</sup> Respecto a este tópico es conveniente revisar la obra de FALLA Viesca, Jacinto, Leyes federales y Congreso de la Unión, Porrúa, México.

en los términos del artículo 29 constitucional, por ello y derivado del sistema que norma la institución de las facultades extraordinarias, es lícito inferir que continúa siendo aplicable el principio de legalidad, por ser el Presidente de la República una autoridad a la que le corresponde como campo de acción todo aquello que le confiere la Constitución y la autorización del Congreso de la Unión, lo no conferido o autorizado lo tiene prohibido.

Cuando se alude a facultades extraordinarias se hace referencia sólo a un hecho simple, la traslación temporal del ejercicio de parte de la actividad legislativa, por lo tanto, no hay una desaparición de poderes ni una alteración de la distribución de competencia que ha hecho la Constitución.

Siguiendo el modelo romano, las competencias están encaminadas a salvar las instituciones, en el caso concreto mexicano, la Constitución y el marco legislativo ordinario que de ella emana, no a suplantar o destruirlo, las facultades extraordinarias, como acto accesorio, sigue la suerte de lo principal, así el decreto de suspensión de garantías individuales, existirán y podrán ser ejercidas mientras tanto aquél esté en vigor<sup>61</sup>. Las leyes y decretos emitidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias serán válidas y estarán en vigor, mientras tanto subsista el estado de suspensión de garantías individuales, toda vez que ese estado de suspensión las origina y con él desaparecen, esto es, se emiten con el fin de hacer frente a una emergencia, por lo que no tienen razón de ser cuando ha cesado, se ha realizado la condición señalada o vencido el plazo establecido para que tenga vigencia.

Cabe precisar que ninguna circunstancia, grave o especial, puede motivar que sin existir una previa suspensión de garantías, se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República, mismas que no pueden ser otorgadas ni a los secretarios de estado ni a los gobernadores de los estados, siendo la única salvedad la prescrita por los artículos 29, 49 y 131.

Las leyes dadas por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, requieren para su entrada en vigor, de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículos 3 y 4 del Código Civil), asimismo, es factible que el Congreso de la Unión prorogue la vigencia de una suspensión de garantías una vez llegado el plazo fijado o realizada la condición establecida, en tal caso, queda a su criterio el prorrogar o no la concesión de facultades extraordinarias y se requiere de una declaración expresa para que continúen en vigor.

En cuanto a las facultades que pueden ser delegadas, existen ciertos principios que determinan los criterios generales en relación con las materias que son susceptibles de ser delegadas por el Congreso al Presidente de la República, los cuales derivan de los textos constitucionales y de la naturaleza misma de la institución. La primera regla general se refiere a que es delegable únicamente la actividad legislativa que ha sido atribuida al Congreso, independientemente de que la misma sea susceptible de ser afinada y pueda ser objeto de excepciones, al respecto, el artículo 29 alude a autorizaciones, sin dar mayores detalles, pero el artículo 49 precisa que se trata de leyes al establecer que "*... en ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar*".

De conformidad con el artículo 70, la actividad del Congreso sólo puede derivar en una ley o en un decreto, de esas dos formas en que puede manifestarse la acción del Congreso, son susceptibles de ser delegadas únicamente las materias que habiéndole sido atribuidas pueden derivar en una ley, por lo que de conformidad con el artículo 49 antes citado, no es factible que el Congreso delegue el ejercicio de aquellas materias que necesariamente deriven en un decreto.

---

<sup>61</sup> En cuanto a los rasgos del presidencialismo se consultaron los trabajos de CARPIZO MacGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano, ob.cit; MADRAZO, Jorge, et al., El sistema presidencial mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

El otorgamiento de facultades es una institución de interpretación estricta, por lo tanto, sólo puede estar referida a los actos expresamente determinados por el propio texto fundamental que alude a la actividad legislativa, independientemente de la consideración anterior, es preciso tomar en cuenta que las materias que son objeto de decreto, por lo general, están referidas a ciertos momentos, circunstancias o materias, que no tienen el atributo de ser generales ni abstractas, por lo mismo no son susceptibles de auxiliar en los casos de una emergencia o situación grave, que son los supuestos previstos en el artículo 29 y que pueden motivar tanto la suspensión, como el otorgamiento de facultades extraordinarias. Lo anterior no impide que el Presidente de la República, dentro de la órbita de su competencia ordinaria y de la competencia extraordinaria que se le atribuye por las autorizaciones del Congreso, emita decretos en los términos de lo dispuesto por el artículo 92 constitucional.

Otro criterio que debe tomarse en cuenta es que el Congreso puede delegar en el Presidente de la República el ejercicio temporal de todas aquellas facultades que le corresponden y que sea necesario ejercitar en forma unipersonal, rápida, discreta, enérgica y sin deliberaciones con objeto de hacer frente a una situación de emergencia, tales facultades a delegar serán sólo aquéllas que en forma directa y eficaz permitan hacer frente a la emergencia, por lo que es la naturaleza de la emergencia la que determina cuáles son las materias susceptibles de ser delegadas.

Con vista en los criterios anteriores, en principio, de las facultades que enumera el artículo 73, son susceptibles de ser delegadas las siguientes:

La de cambiar la residencia de los poderes federales (V); en relación con el Distrito Federal, la de legislar en todo lo relativo a él, sin comprender las facultades que se reconocen a la asamblea de representantes (artículo 122); la de decretar impuestos (VII); la de contratar empréstitos sin consentimiento del órgano legislativo (VII); la de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (IX); todos los rubros consignados en la fracción X, con excepción de la relativa a establecer el banco único de emisión, dado que la ley que prevé la existencia de dicha institución ya ha sido expedida, a lo que más puede autorizarse al ejecutivo es a modificarla y, en su caso, suspender temporalmente su actuación; la de crear y suprimir empleos, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (XI); la de dictar leyes relativas a presas de mar y tierra, derecho marítimo de paz y guerra (XIII); en relación con las fuerzas armadas puede ser delegada la facultad de alterar las leyes que las organizan y reglamentan (XIV); la de organizar y reglamentar la guardia nacional, sin alterar su estructura democrática ni su dependencia de los gobiernos de los estados, cuando ella se encuentre dentro de sus respectivos territorios (XV); la de alterar y aun derogar las leyes vigentes y expedir otras nuevas en relación con nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la república; es de advertirse que en casos de suspensión de garantías y de otorgamiento de facultades extraordinarias, si las razones que las ameritaron tienen que ver con materias de salubridad, el consejo de salubridad general o el departamento de salubridad, dado que dependen directamente del Presidente de la República, pueden cesar temporalmente en el ejercicio de las funciones que la constitución les confiere (XVI); para alterar y aún subsistir las leyes vigentes sobre vías generales de comunicación, postas, correos y aguas de jurisdicción federal; el Congreso de la Unión no le puede delegar la facultad de legislar en materia de vías locales de comunicación ni en lo relativo a aguas confiadas a los estados (XVII), son susceptibles de ser delegadas, igualmente, las facultades que la constitución le confiere al Congreso para legislar sobre el valor de la moneda y alterar las leyes existentes sobre casa de moneda.

En lo relativo a un sistema general de pesas y medidas, formalmente no existe impedimento para que el Congreso autorice al Presidente para regular esa materia, sin embargo, existe un impedimento de hecho

para no otorgar esa facultad: no hay razón válida que permita suponer que con una autorización de esa naturaleza se pueda hacer frente a una contingencia grave que pudiera llegar a presentarse en el país (XVIII); asimismo, son delegables las facultades para alterar las reglas que legalmente existan en relación con la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (XIX); la relativa a organizar el cuerpo diplomático y consular (XX); la relativa a la creación de tipos y sanciones penales (XXI); la de conceder amnistías (XXII); las que le corresponden en lo relativo a establecer, organizar y sostener instituciones educativas y la de unificar y coordinar la educación (XXV); la de establecer contribuciones sobre los conceptos a que alude la fracción XIX; para modificar y aun suspender las leyes sobre planeación nacional (XXIX-D); las que lo autorizan a expedir leyes sobre programación (XXIX-E); las que lo autorizan a expedir leyes sobre inversión extranjera, transferencia de tecnología (XXIX-F); la de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, estados y municipios en lo relativo a protección y preservación del ambiente (XXIX-G); si bien no puede delegar su facultad de instituir tribunales de lo contencioso administrativo, sí puede transmitir la facultad que tiene de establecer las normas que regulen los procedimientos y los recursos (XXIX-H).

En contraparte, en las facultades que no pueden ser delegadas existen ciertas materias que no son susceptibles de ser objeto de delegación al ejecutivo por parte del Congreso de la Unión, en algunos casos la negativa se desprende de la naturaleza de ellas, en otros, de la interpretación rigurosa y técnica de la Constitución. No pueden ser objeto de delegación las facultades que constitucionalmente corresponden a los poderes de los estados, por ello, el Congreso de la Unión sólo puede conceder al ejecutivo el ejercicio temporal de aquellas facultades que legalmente le corresponden, no está facultado para ir más allá, no puede dar lo que no le ha sido asignado por la Constitución, tampoco, el Presidente de la República puede ser facultado para expedir un Código Civil que regule las relaciones entre particulares y que sustituya los que estén en vigor en cada una de las entidades federativas, sin embargo, lo anterior no implica que indirectamente, mediante la suspensión de garantías individuales, se puedan afectar y alterar vínculos jurídicos que se den entre particulares.

En estricto derecho, no pueden ser objeto de facultades extraordinarias todas aquellas facultades que corresponden al Congreso de la Unión que no son de naturaleza legislativa, así, no puede al Congreso delegar sus facultades administrativas, como son las que derivan de los artículos. 84 y 85 de la Constitución, por lo que hace a nombramiento de presidente interino y sustituto, tampoco puede delegar sus facultades jurisdiccionales y casi jurisdiccionales que derivan a su favor de los artículos. 110 y 111 de la Constitución.

De igual manera, el Congreso de la Unión no puede delegar su facultad de admitir nuevos estados a la unión federal (artículo 73, fracción I), se lo impide hacerlo una circunstancia aparentemente sin importancia, ya que la admisión de un nuevo estado implica la modificación a la constitución y esta función, ha sido confiada a una combinación de órganos a que alude el artículo 135 constitucional, el Congreso de la Unión, contando con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara, y la anuencia de la mayoría de las legislaturas de los estados, por ello, es función privativa del Congreso, por lo que no es susceptible de ser delegable en la persona del Presidente de la República. El Presidente de la República tampoco puede ser facultado para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, función que ha sido confiada a una combinación de órganos, Congreso de la unión, previa solicitud de los interesados, Presidente de la República y legislaturas de los estados (artículo 73, fracción III), al respecto, el presidente Benito Juárez de manera excepcional y argumentando el uso de facultades extraordinarias, dispuso la creación de los estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos, toda vez que carecía de facultades para hacerlo y el Congreso tampoco podía darle esa autorización.

Tampoco se le puede facultar para que en substitución del Congreso arregle los problemas de límites que pudieran darse entre los territorios de dos o más estados, ya que se trata de una facultad administrativa, por la cual el Congreso certifica la ausencia de violencia, dolo o daño para alguna de las partes contratantes, por otro lado, la intervención que se confiere al Congreso siempre es a petición de las partes contratantes y previo convenio que ellas han celebrado, ésta es una posibilidad, la otra es la contenciosa, su resolución ha sido confiada a los tribunales de la federación, concretamente a la suprema corte de justicia (artículos. 73, fracción IV; 104, fracción IV y 105).

Si bien puede ser autorizado para legislar en lo relativo al Distrito Federal, no existe la posibilidad de que altere la forma de gobierno que debe tener ese ente que ha sido constituido como asiento de los poderes de la federación, de conformidad con el artículo 122, tampoco es factible que se deleguen en el Presidente las facultades que la Constitución confiere a la asamblea de representantes, tampoco puede declararse desaparecido dicho órgano, alterarse su composición y funcionamiento, ni la del tribunal superior de justicia que ahí funciona, así como tampoco el Congreso de la Unión puede renunciar a la intervención que la Constitución le confiere en materia de guerra, siempre será necesaria su anuencia para que exista dicha declaración, ésta facultad puede derivar en actos complementarios a los que deba corresponder la forma y calidad de ley, pero en esencia, se trata de un acto administrativo que para tener validez requiere del concurso de la voluntad del Presidente y del Congreso (artículo 73, fracción XII). No es delegable la facultad que tiene el Congreso de dar la ley orgánica de la Contaduría Mayor (artículo 73, fracción XXIV), pero sí puede autorizarlo para modificarla, tampoco lo son sus facultades administrativas para conceder licencias y aceptar la renuncia del Presidente de la República (artículo 73, fracciones. XXVI y XXVII) y tampoco son transmisibles sus facultades en lo relacionado con la vigilancia y nombramientos relativos a la referida Contaduría.

El Congreso no puede renunciar y delegar temporalmente la función que se le confiere en lo relativo a facultades implícitas (artículo 73, fracción XXX), si bien se trata de una función legislativa, con el fin de impedir que el campo federal se acreciente en forma indebida, la Constitución confió la función de reconocer la necesidad de esas facultades implícitas al Congreso, así como tampoco son susceptibles de ser delegadas en el Presidente de la República las facultades que en forma exclusiva se han atribuido a cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, lo anterior es así toda vez que son susceptibles para delegar aquellas facultades de carácter legislativo, más no las administrativas, que es la característica que distingue a dichas facultades. El delegarlas sería desconocer el atributo de exclusividad que se les asigna en los artículos 74 y 76, impide también hacerlo la naturaleza misma de las facultades, ya que no es factible que se atribuya al Presidente de la República la función que corresponde a la Cámara de Diputados de constituirse en colegio electoral para calificar de una elección presidencial.

Por otra parte, no existe impedimento Constitucional para que el ejecutivo altere el presupuesto anual de gastos, se trata de una función que ha sido confiada al Congreso de la Unión (artículo 126), no obstante, lo que no se puede hacer es autorizarlo para que en sustitución de la Cámara de Diputados lo estudie y apruebe, asimismo, no pueden ser delegadas las facultades que en forma exclusiva la constitución atribuye al senado, por lo cual, los tratados siempre requerirán de su consentimiento, así como también lo relativo a la ratificación de grados militares, la autorización para la salida de tropas nacionales y el paso de tropas extranjeras, la desaparición de poderes de un estado, la resolución de los conflictos que se dan entre los poderes de ellos, el papel que se le asigna en el gran jurado y su función de aprobar el nombramiento de ministros de la suprema corte, incluso, haya o no guerra, siempre se requerirá del consentimiento del senado en los casos en que sea necesario disponer de la guardia nacional de un estado fuera de su territorio.

No son delegables, las funciones jurisdiccionales que se han conferido a los tribunales de la federación y consignadas en los artículos 103 y 107 constitucionales, aunque es factible que el Presidente de la República, por virtud del decreto de suspensión de garantías individuales y del otorgamiento de facultades extraordinarias, altere las leyes procesales, pero el que lo haga no implica la desaparición de la rama judicial ni el que lo substituya en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere a la Comisión Permanente, el artículo 79, que consigna el grueso de las facultades que le corresponden, no dispone que dichas facultades le son atribuidas en forma exclusiva, no obstante ello, no son susceptibles de ser delegables al Presidente de la República, esto es así ya que se trata de facultades administrativas, e independientemente de esta consideración es de hacerse notar que una de las facultades más importantes que le han sido reconocidas, la de convocar al Congreso o a cualquiera de las cámaras a periodos extraordinarios de sesiones, es una función que no corresponde al órgano legislativo, por lo mismo no la puede delegar y nada puede dispensar de la obligación de recurrir a la Permanente para que, reuniendo el voto de las dos terceras partes de los presentes, acuerde la convocatoria por sí o a instancias del Presidente de la República, como excepción del impedimento precisado, el presidente Juárez en 1861 y en 1862, recurriendo al argumento de que “... *en uso de las amplias facultades de que me hallo investido...*”, reformó entre otros, el artículo 124 de la constitución de 1857.

Como se afirmó anteriormente, el Congreso puede delegar facultades de naturaleza legislativa en sentido estricto, por lo que no es transmisible la facultad de emitir decretos, así el conceder permiso para que un mexicano acepte una condecoración que le otorgue un gobierno extranjero, no es delegable.

En lo correspondiente a las facultades implícitas, se trata de aquellas que por mandato constitucional sirven de medio para alcanzar un fin que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas, el fundamento para que las ejercite el Congreso de la Unión es la fracción XXX del artículo 73, en las constituciones de los estados también se les reconocen a las legislaturas locales.

Cuando se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, en los términos del artículo 29, hace uso de la facultad para regular el comercio internacional contenida en el artículo 131, pero no puede hacer uso de facultades implícitas, su actuación se debe limitar a lo expresamente concedido o autorizado, es así que entorpece el funcionamiento de ese tipo de facultades el término que expresamente aparece en el artículo 124, ya que de alguna forma en técnica jurídica, el artículo 124 es incompatible con la fracción XXX del artículo 73.

Según Tena Ramírez<sup>62</sup>, justifica el otorgamiento de facultades implícitas el que se reúnan tres requisitos: 1º. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podrá ejercerse; 2º. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda y 3º. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

### **3.1.- La Función Político Administrativa.**

Es importante acudir al Derecho Administrativo para hablar de los diversos actos que pueden ser llevados a cabo por un órgano del Estado y que los clasifica en actos jurídicos de carácter material, frente a los actos

---

<sup>62</sup>En su obra intitulada Derecho Constitucional Mexicano. Ob. Cit.

de carácter formal, en ese sentido, resulta que un acto materialmente legislativo, es un acto creador de normas de carácter general, abstracto, e impersonal, por lo que atendiendo a la materialidad del acto, los actos legislativos creadores de dichas normas, son realizados tanto por el Poder Legislativo, como por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial<sup>63</sup>.

Esto es así, toda vez que cuando el Ejecutivo emite el reglamento de una ley, está creando normas de carácter general, abstracto e impersonal, lo que constituye materialmente un acto legislativo, asimismo, cuando la Corte emite alguna reglamentación interna para su funcionamiento, con base en la ley que la rige, también está creando normas de carácter general a través de un acto materialmente legislativo, de igual manera, cuando una de las cámaras emite reglas para el funcionamiento de los servicios que están a su disposición, está emitiendo normas de carácter general, en este sentido materialmente legislativo.

Pero los que formalmente son legislativos, son aquellos atribuidos exclusivamente al órgano depositario de la función legislativa, sin perjuicio de que además de crear normas jurídicas con ese carácter, el Poder Legislativo pueda realizar actos administrativos, los cuales tienen como característica la aplicación de normas generales, abstractas e impersonales, a una situación concreta, así, cuando el Congreso, en ejercicio de las facultades conferidas por nuestra Carta Magna, le otorga a un ciudadano mexicano el permiso para usar una condecoración o le otorga autorización para prestar servicios a gobiernos extranjeros, o bien autoriza que el Presidente de la República se ausente del territorio nacional, lo que está realizando es un acto de aplicación de una norma general, abstracta, impersonal a una situación concreta, por lo tanto es un acto materialmente administrativo.

De igual manera, cuando el Legislativo, a través de una de sus Cámaras, en este caso la de Diputados, aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal, realiza un acto de carácter administrativo, aunque realizado por un órgano legislativo.

Al respecto, el Legislativo está otorgando al Poder Ejecutivo, de igual manera que se lo está dando al Poder Judicial y también se lo da a sí mismo, una autorización para gastar, autorización que está condicionada en los propósitos, en las limitaciones y en las formas de gasto, esto es, especifica cuánto, para qué y cómo se debe gastar el ingreso que les ha sido asignado presupuestalmente, es así como la función político administrativa es realizada por el Poder Legislativo.

### **3.2.- La Función Político Jurisdiccional.**

El H. Congreso de la Unión como representante legítimo del pueblo, debe ejercer tal representación en beneficio del mismo pueblo, lo hace a través de las diferentes facultades con las que se encuentra revestido, en particular y para efectos del presente capítulo, es importante considerar las demás funciones del legislativo, toda vez que la relación y el resultado de todas ellas, deriva en la función jurisdiccional<sup>64</sup>.

Esto es así ya que el legislativo como contrapeso de los demás poderes de la Unión, se constituye en un autentico revisor de los actos del Ejecutivo y del Judicial, en particular, para propiciar que los servidores públicos revestidos por el fuero constitucional, y con motivo del desempeño de sus funciones realicen actos contrarios al marco normativo y se determine su responsabilidad ante la autoridad correspondiente.

---

<sup>63</sup> Sobre el tema se sugiere consultar la obra de GUTIÉRREZ y González Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, ed. Porrúa, México 1993 y la de Fraga, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.

<sup>64</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, El poder legislativo mexicano, ob.cit; OCHOA CAMPOS, Moisés, et al, ob.cit; CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Manual de temas legislativos, ob.cit.



Al respecto, es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (Artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos<sup>65</sup>, en adelante LFRSP), es oportuno dejar claro que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas (Artículo 7 LFRSP), asimismo, los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político, son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- 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;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- 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. (Artículo 7 LFRSP).

Asimismo, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (Artículo 5 LFRSP).

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de diputados por las conductas antes señaladas, la cual deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado, en caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes, es importante destacar que las denuncias anónimas no producirán ningún efecto y sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones y las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (Artículo 9º. LFRSP).

Corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones, cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal, la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de sentencia.

---

<sup>65</sup> En fecha 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la que dispone en sus Transitorios: Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Asimismo, la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva en esta materia (Artículo 10 LFRSP).

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación, ratificada que sea la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación (Artículo 13 LFRSP).

Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la subcomisión de examen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente, y la Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La subcomisión de examen previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere la ley, así como determinar si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida, corresponde a las enumeradas en la propia ley, si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, por lo que ameritaría la incoación del procedimiento, en caso contrario la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada, cabe precisar que en el supuesto de que se presenten pruebas supervenientes, la subcomisión de examen previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas<sup>66</sup>.

La resolución que dicte la subcomisión de examen previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las comisiones unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones, la resolución que dicte la subcomisión de examen previo, en la que se declare procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, a efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara (Artículo 12 de LFRSP).

La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado (Artículo 13 LFRSP), para tales efectos la sección instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado, no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la sección instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario, en todo caso, la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes (Artículo 14 LFRSP).

---

<sup>66</sup> Sobre el procedimiento de las comisiones, se revisó la obra de ROEL, Santiago, Las comisiones en derecho legislativo mexicano, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. (Artículo 15 LFRSP), transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, para lo cual, analizará metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento. (Artículo 16 LFRSP).

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia que dio origen al procedimiento, por el contrario, si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminaran proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º. de la LFRSP.
- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos (Artículo 17 LFRSP).

La sección instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo y en este caso podrá solicitar de la cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, sin que el nuevo plazo exceda de quince días, plazos que deberán quedar comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque (Artículo 19 LFRSP).

Una vez emitidas sus conclusiones la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación. Dicha resolución deberá emitirse dentro de los tres días naturales siguientes, lo que se hará del conocimiento por parte de los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, con la finalidad de que el denunciante se presente por sí y el denunciado lo haga personalmente asistido de su defensor, a efecto de que aleguen lo que convenga a sus derechos (Artículo 18 LFRSP), en dicha audiencia la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente y enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la sección instructora<sup>67</sup>.

Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de ellos lo solicitara, para que aleguen lo que convenga a su derecho, el denunciante podrá replicar, en tal caso, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante, el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (Artículo 20 LFRSP), si la Cámara de Diputados resolviera que no procede la acusación, el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo, en caso

---

<sup>67</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos, Ediciones Especiales, Oficialía Mayor de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, México, 1990.

contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado (Artículo 21 LFRSP).

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, se turnará a la Sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento (Artículo 22 LFRSP), transcurrido el plazo, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La sección podrá escuchar directamente a la Comisión de diputados que sostienen la acusación, al acusado y a su defensor, de estimarlo conveniente la misma sección, o en su caso, si lo solicitan los interesados, asimismo, la sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones, emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (Artículo 23 LFRSP) y recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la Audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores procederá a declararla erigida en jurado de sentencia y actuará de conformidad con las siguientes normas: la Secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento, acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de diputados, al servidor público y su defensor, retirados el servidor público y su defensor y permaneciendo los diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y se procederá a la aprobación de los puntos de acuerdo que en ellas se contengan y el presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de tribunales superiores de justicia de los estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones, en este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (Artículo 24 LFRSP).

Por otra parte, la declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución, este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero, hay que señalar que tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Para tales efectos, la sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección, en este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio

Político, esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir su dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario (Artículo 14, párrafo segundo LFRSP).

La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes que permitan establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado, o en caso contrario, si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen (Artículo 25 LFRSP).

Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso (Artículo 26 LFRSP), el día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, conocerá la asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político (Artículo 27 LFRSP), dentro de la misma audiencia y una vez que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia, enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora.

Acto continuo se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y enseguida al inculcado o a su defensor, o a ambos si alguno de los interesados lo solicitara, para que aleguen lo que convenga a sus derechos, el denunciante podrá replicar, en tal caso, el inculcado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término, para que una vez retirados el denunciante y/o querellante, el Ministerio Público, el inculcado y su defensor, se proceda a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (Artículo 20 LFRSP). Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, de lo contrario, no habrá lugar a procedimiento posterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiera atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo (Artículo 28 LFRSP).

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (Artículo 29 LFRSP).

Por otra parte, según lo señala la Constitución en el artículo 76 en su fracción IX, es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores: Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los términos previstos en la Constitución, por su parte el artículo 122 Base Quinta inciso F, constitucional señala que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al 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, la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso (Artículo 27 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en adelante EGDF).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción (Artículo 28 EGDF).

Para tales efectos, será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República, o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas (Artículo 64 EGDF).

Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

- Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y
- Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público (Artículo 66 EGDF).

La comisión de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión<sup>68</sup> que conozca de la solicitud de remoción dará vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo dicha Comisión formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes y el Jefe de Gobierno podrá acudir ante el Pleno del órgano respectivo.

La remoción será acordada por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Artículo 65 EGDF), en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dicho nombramiento será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal (Artículo 57 EGDF), para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este Estatuto (Artículos. 26 y 56 EGDF).

---

<sup>68</sup> El tema del trabajo en comisiones, se consultó la obra de ROEL, Santiago, Las comisiones en derecho legislativo mexicano, ob. cit.

Actualmente y derivado de la competencia entre partidos, el Congreso se conforma sin mayorías absolutas a ninguno de los partidos políticos, sin embargo y más allá de propiciar los grupos parlamentarios logren los consensos necesarios para convertir al Poder Legislativo en un verdadero contrapeso del Ejecutivo, así como lograr un Poder Legislativo que aporte avances en todos los ámbitos, por el contrario se ha convertido en un Congreso en el que impera el interés partidista.

### **3.3.- La Función de Dirección Política.**

Es conveniente empezar este apartado señalando que cuando nos referimos a esta facultad no aludimos a un procedimiento específico, sino que por el contrario, el control parlamentario es una función que se ejerce través de todas las actividades parlamentarias, en razón de que si los parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los contemporáneos están llamados a ser controladores, incluso muchos de sus aspectos tienen una íntima relación con la fiscalización, la vigilancia y, en consecuencia el control del Ejecutivo y sus actividades.

El artículo 93 Constitucional establece en su párrafo primero, la obligación de los secretarios de despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que se haya inaugurado el periodo de sesiones ordinarias, a comparecer ante el Congreso para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, en la práctica, este tipo de comparecencias suele darse en las Comisiones, el Titular del Ramo comparece y lee un informe de las actividades relativas a su área administrativa<sup>69</sup>.

Por lo que toca a las comparecencias de determinados servidores públicos, además de la obligación antes señalada, el mismo precepto en su párrafo segundo establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar, además de los funcionarios antes mencionados, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuándo se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos actividades.

Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las Cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios, este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tienen como finalidad que las Cámaras reciban los informes necesarios de determinados servidores públicos y sucesivamente les interroguen sobre sus actividades, es posible establecer que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los legisladores<sup>70</sup>.

Finalmente, el párrafo tercero de artículo 93 faculta a 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, para integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de dichas indagaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En este contexto, los procedimientos parlamentarios aquí analizados resultan de trascendencia, muchos de ellos, como es el caso del juicio político, no han sido en la práctica parlamentaria, ejercidos con demasiada frecuencia y ello provoca todavía algunas dudas sobre su correcta aplicación, otros como puede ser el caso del Presupuesto, necesitan serios reajustes que fortalezca de una manera más decidida el control sobre el Ejecutivo, es también un momento oportuno para apuntar que la Cámara de Diputados debe ofrecer una respuesta definitiva a los problemas que pueden presentarse ante la falta de aprobación del Presupuesto de egresos.

---

<sup>69</sup> TENA Ramírez, Felipe, ob.cit.

<sup>70</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos. ob. cit.

### 3.4.- La Función en Materia Financiera o Presupuestal.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y por tanto, es dinero aportado por los gobernados, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país, por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante, en los Estados modernos, es así que la función presupuestaria, hacendaria o financiera propició el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias, en nuestros días es una facultad reconocida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos y consiste en:

- Aprobación de la Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Revisión de la Cuenta Pública Anual;
- Aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos; y
- Para reconocer y pagar la deuda nacional.

Corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación, cuya aprobación en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (artículo 74, fracción IV), es oportuno señalar que aunque la iniciativa de dicha ley debe presentarse en la Cámara de Diputados, la discusión y aprobación de la misma es una facultad del Congreso de la Unión.

La Ley de Ingresos encuentra su fundamento en dos artículos de nuestra Constitución, el artículo 31 establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, en el Distrito Federal, del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes, de igual manera, el artículo 73 fracción VII atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto, ya que el Estado debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos. Algunas de las características que podemos atribuirle a la Ley de Ingresos, son las siguientes<sup>71</sup>:

- Anualidad: tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.
- Precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado.
- Previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.
- Especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.

El presupuesto de Egresos es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica de la nación, en algunos países europeos cuando se habla de Presupuesto, se refieren tanto a los ingresos como a los egresos, en México, cuando hablamos de presupuesto, nos estamos refiriendo a los egresos, así suele hablarse del Presupuesto de egresos, que es el acto formalmente legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal.

---

<sup>71</sup> Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos, ob. cit., en el capítulo De las iniciativas.



La propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal lo define de la siguiente manera: “El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señalen”. Al respecto, el Presupuesto de Egresos se caracteriza por ser:

- Un acto legislativo, que compete en exclusiva a la Cámara de Diputados según lo señala el artículo 74 fr. IV.
- Una autorización a la administración pública para que utilice los recursos pecuniarios que se recauden, por lo que la administración sólo podrá erogar las cantidades que se le hayan autorizado mediante el presupuesto y con apego estricto al mismo.
- Limitado en el tiempo a un año fiscal; es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre.

En torno a la naturaleza jurídica del presupuesto no existe unanimidad en la doctrina, la que proporciona dos posturas<sup>72</sup>:

**Primera.-** Desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico el Presupuesto de Egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia), sobre el particular, la crítica más seria a esta postura insiste en señalar que el Presupuesto no es una ley porque en su elaboración sólo interviene una de las dos cámaras.

**Segunda.-** Desde un punto de vista material el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos, por ello, existen posturas que consideran al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.

Los principios que rigen o los requisitos que deben normar al presupuesto son:

- 1) Universalidad.** Toda vez que debe contener todos los gastos del poder público.
- 2) Unidad.** Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento, sin embargo, este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, tales como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etcétera.
- 3) Especialidad.** Debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general, en este sentido, un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo, por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son: Ramos, que corresponden con los distintos poderes, secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etcétera; Programas, esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo; Subprogramas, el rubro anterior podrá dividirse en subprogramas, las cantidades para uno y otro deberán especificarse; y Partidas, que son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la Cuenta Pública Anual, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorizar las transferencias de partidas.

---

<sup>72</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos. Idem.

**4) Planificación.** Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un Plan de esta naturaleza.

**5) Anualidad.** Tiene una vigencia anual, que va del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año.

**6) Previsión.** Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.

**7) Periodicidad.** Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto, ya que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.

**8) Claridad.** La claridad se refiere a que el Presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin ninguna complicación, deriva del principio de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto.

**9) Publicidad.** El Presupuesto habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que surta los efectos correspondientes, asimismo y de conformidad con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.

**10) Exactitud.** Las cantidades previstas deben corresponder a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones, se refiere a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

**11) Exclusividad.** La exclusividad en el caso de México, se refiere a que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto, asimismo, se refiere a que en el Presupuesto, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

El 15 de marzo de cada año la SHCP indicará a las dependencias y entidades involucradas, los lineamientos para la elaboración de los programas por incluirse en el Presupuesto correspondiente, en cada dependencia y entidad habrá una unidad encargada de programar su presupuesto. El 15 de junio la SHCP señalará las políticas a seguir en los anteproyectos de Presupuesto; el 20 de julio, las entidades y dependencias enviarán a la SHCP sus anteproyectos, los cuales serán discutidos y ajustados con esa dependencia del Ejecutivo Federal en los meses siguientes. El 20 de octubre los proyectos definitivos serán nuevamente enviados a la SHCP en los que se habrán recogido los ajustes requeridos; el 15 de noviembre el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparecerá ante la Cámara de Diputados para presentar, por su conducto, la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74 fr. IV), esta fecha puede ser del 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional<sup>73</sup>.

Una vez presentada la iniciativa, será discutida y en su caso, aprobada en la Cámara de Diputados, para lo cual se seguirá el mismo procedimiento para su elaboración que cualquier otra ley, el último paso será la promulgación y publicación, que como Decreto se haga del Presupuesto de Egresos por parte del Ejecutivo y una vez que el Presupuesto ha sido aprobado, cada uno de los poderes de la Unión, cada Dependencia de la administración Pública Federal, las empresas paraestatales, ejercerá el presupuesto establecido<sup>74</sup>.

El control administrativo del Presupuesto, en primera instancia se efectúa mediante órganos internos de la propia Administración pública, por conducto de las Contralorías Internas y son estas contralorías las

---

<sup>73</sup> En fecha 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a la fracción IV del artículo 74 constitucional, a efecto de ampliar el plazo de análisis y aprobación legislativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; la anticipación de la fecha de presentación de los mismos por el Poder Ejecutivo; autorización constitucional a la Cámara de Diputados para programar, presupuestalmente, erogaciones plurianuales en materia de inversión pública e infraestructura; consideración de las eventuales observaciones que formule el Ejecutivo; hacer explícita la facultad modificativa de la instancia legislativa; la prohibición absoluta de partidas secretas; y, la aplicación del presupuesto anterior si no estuviere concluido el proceso de aprobación del presupuesto anual correspondiente.

<sup>74</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos, ob.cit.

encargadas de evaluar, contabilizar y controlar las erogaciones presupuestales de cada una de la Dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales se coordinan por la SHCP y en las mismas tiene también intervención la Secretaría de la Función Pública (SFP), en los términos que le autoriza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con relación al sector paraestatal, corresponde a las Secretarías o Departamentos cabeza de sector intervenir en el control del presupuesto.

La revisión de la Cuenta Pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno, el control del presupuesto que realiza el Poder legislativo lo ejerce a través de un órgano especializado conocido con el nombre de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que es un órgano técnico en el que se apoya la Cámara de Diputados para realizar la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.

De esta manera, a partir del 1º de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda desapareció para dar paso a dicha entidad, cuyo titular, hasta el 31 de diciembre de 2001, será el Contador Mayor de Hacienda, mismo que podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el período de ocho años a que se refiere el artículo 79 constitucional, tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en términos generales y con base en el artículo en cita, la entidad de fiscalización superior de la federación, tiene competencia para fiscalizar:

- a) en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- b) que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales;
- c) los recursos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios.
- d) también tendrá la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, y
- e) efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, con sujeción a las leyes y formalidades establecidas para los cateos.

Por otra parte, corresponderá a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, como lo son las acciones a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, así como presentar las denuncias y querrelas penales procedentes.

Por último, es importante destacar que corresponde al Congreso de la Unión aprobar los empréstitos y los pagos de la deuda nacional, en la práctica, esta atribución se ejerce cuando se aprueban montos máximos de endeudamiento, el hecho de que el Congreso de la Unión participe en este tipo de aprobaciones tiene la finalidad de controlar el grado de endeudamiento del país y la manera en que se solventarán las responsabilidades contraídas a través de esos empréstitos, cuyos montos de endeudamiento deberán incluirse en la Ley de Ingresos.

El Ejecutivo informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda, para lo cual el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes que hubiera realizado.

### 3.5.-La Función Legislativa.

El Congreso General por conducto del Poder Legislativo, es el órgano responsable que a través del procedimiento legislativo, facultado para producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo, erigiéndose en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución, en el derecho mexicano, de acuerdo con Eduardo García Máynez<sup>75</sup>, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber: a) Iniciativa, b) Discusión, c) Aprobación, d) Sanción, e) Publicación, f) Iniciación de la vigencia.

Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación, independientemente de la clasificación que se quiera otorgar, a la luz de nuestra Constitución, es posible identificar tres fases delimitadas que conforman el llamado procedimiento legislativo, a saber: 1) Fase de iniciativa; 2) Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y 3) Fase integradora de la eficacia<sup>76</sup>.

**1) Fase de iniciativa.** Este primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos (en adelante RICG), en razón de ello, la facultad de hacer propuestas o presentar proyectos de ley se reconoce por la propia Constitución, señalando quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad. Con respecto al titular del Ejecutivo Federal, tiene facultad para presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto, pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta Pública.

Por su parte, los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que la de respetar las materias reservadas al Presidente de la República, al respecto, no se exige que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores, en este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta, los citados artículos 71 constitucional y 55 del RICG en su fracción tercera, otorgan, la facultad de iniciar leyes a las legislaturas de los Estados y con fundamento en el artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de él o los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión, pero esta regla general encuentra dos excepciones, 1.- Sobre proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72 inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados y 2.- Para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, para lo cual deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras, es importante destacar que la Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, dicho proyecto no podrá presentarse nuevamente durante las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g).

---

<sup>75</sup> Sobre el procedimiento legislativo, se sugiere consultar la obra completa de GARCÍA Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, 1985.

<sup>76</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos, ob.cit.

**2) Fase de discusión y aprobación.** Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, en esta etapa se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley, dicha etapa se encuentra regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG.

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda su estudio, en razón de la materia que aborde la iniciativa legislativa, la cual será publicada en la Gaceta Parlamentaria, derivado de ello, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora, a partir de este momento, las comisiones legislativas inician formalmente sus trabajos, ejercitando todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Todo dictamen de comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, para que haya dictamen, el mismo deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión, si alguno o algunos no están de acuerdo con la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito, una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación.

Los dictámenes que hayan sido publicados conforme al párrafo anterior, podrán dispensarse de la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica, asimismo, los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados, al respecto, en las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención, posteriormente seguirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno. Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados, si el dictamen fuera rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular, la discusión en lo particular debatirá cada artículo reservado, cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos.

Una vez que se haya llegado a un acuerdo sobre el particular, se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de artículos, de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos. Si un artículo o grupo de artículos fuera rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para ser nuevamente elaborado, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, para que lo presente nuevamente en sesión posterior, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto.

Concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, la cual se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación, aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, derivado de lo anterior, pueden presentarse tres situaciones distintas:

a) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones. En tal caso, se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose la fase que denominada integradora de la eficacia (artículo 72, inciso a, constitucional).

b) Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara revisora, en dicho supuesto, volverá a la cámara de origen con las observaciones de la cámara revisora. Si una vez examinado resulta aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará nuevamente a la cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobara por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d, de la Constitución).

c) En caso de que el proyecto de ley o decreto sea desechado en parte, modificado, o adicionado por la cámara revisora, la discusión de la cámara de 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 fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

De lo contrario, si las reformas o adiciones elaboradas por la cámara revisora, fueran rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a la Cámara Revisora para que considere las razones expuestas por la de Origen, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la Cámara Revisora se volvieran a desechar en esta segunda revisión, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso e, constitucional).

Si la cámara revisora insiste por la mayoría absoluta de los votos presentes, en las 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 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 (artículo 72, inciso e, constitucional).

**3) Fase integradora de la eficacia.** Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se firmará por los presidentes de cada una de las cámaras y comunicará al Ejecutivo, corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto, en caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley.

La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido por la Constitución Mexicana en su artículo 72 b): *"Se reputará aprobado 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"*.

Este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley, en razón de ello, si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, la cual deberá discutirlo nuevamente y en caso de ser confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará nuevamente a la Cámara revisora y si fuera sancionada por la misma mayoría de sus miembros, el proyecto de ley o decreto será

devuelto al Ejecutivo para su promulgación, la cual consiste en una declaración solemne, de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico, conforme al artículo 70 de la Constitución: *"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)"*.

La sanción y la promulgación se efectúan en el mismo acto, no habiendo diferencia espacial y temporalmente, junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley, al respecto, la promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley en el órgano de difusión del Estado: Diario Oficial de la Federación (DOF), como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos.

Por lo que respecta a las reglas para el debate del Dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados, sin excepción deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria a más tardar 48 horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a disposición en la sesión, podrá dispensarse la segunda lectura del dictamen, previa consulta del pleno en votación económica, cuando ya ha sido publicado<sup>77</sup>.

La publicación surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento Interior del Congreso General que establece que al principio de la discusión cuando lo pida algún legislador, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen e inclusive leer las constancias del expediente, acto continuo seguirá el debate, de conformidad con el Artículo 12 y 14 del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados (Acuerdo Parlamentario 11/97).

Cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para una intervención en la Discusión en lo General del dictamen correspondiente y de manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 20 minutos.

Los diputados sin grupo parlamentario acordarán con alguno de ellos su participación en la discusión (Artículo 97 del RICG y artículos. 15 y 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97), se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y otra lista en favor, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión, si algún diputado que haya pedido la palabra no estuviera presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al final de la lista (Artículos. 96 y 99 del RICG.).

El primer turno se compone de cuatro oradores a favor y cuatro en contra, de 10 minutos cada intervención, de manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 15 minutos y los diputados sin grupo parlamentario podrán inscribirse directamente, los oradores hablarán alternativamente en contra o en pro de acuerdo al orden de las listas comenzando por el inscrito en contra, el Presidente consultará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido (Artículos. 115, 148, 149 y 150 del RICG y Artículo 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

El segundo turno se compone de cuatro oradores en pro y cuatro en contra de 10 minutos, cada intervención y de manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 15 minutos (Artículo 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97), los Diputados, aun cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de 5 minutos, pero pasarán a tribuna después de concluido el turno correspondiente y sólo podrán realizarse hasta 5 intervenciones de este tipo, una vez agotadas, la

---

<sup>77</sup> Sobre las reglas para el debate del dictamen, la información se fundamentó en los Manuales elementales de técnica y procesos legislativos, Ediciones Especiales. Idem.

Presidencia consultará al Pleno si se procede a dar curso al turno de oradores siguiente o a la votación, según sea el caso (Artículo 102 del RICG y artículo 20 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

Se consulta al Pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular, (Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97), asimismo, se lleva a cabo la Votación nominal del dictamen en lo general y en los artículos no reservados (Artículos 117, 134, 147 148 del RICG. Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

En caso de ser aprobado se procederá a su discusión en lo particular, por el contrario si fuera rechazado, se preguntará en votación económica, si vuelve o no el dictamen a comisión, si la resolución fuera afirmativa, volverá para que lo reforme, pero si fuera negativa se tendrá por desechado, en tal caso y de existir voto particular, se pondrá a discusión en la siguiente sesión.

En caso de haber más de un voto particular, se discutirá primero el que presente el diputado perteneciente al grupo parlamentario de mayor número de integrantes, si fuera rechazado se discutirá en la siguiente sesión, posteriormente, el voto particular presentado por el diputado perteneciente al grupo parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta que fuera necesario (Artículo 117 del RICG. Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97), para la discusión en lo particular se discutirá cada artículo reservado.

Cuando el dictamen contenga más de 30 artículos se consultará al pleno si procede su discusión por grupo de artículos, se podrán apartar las fracciones o incisos que se quieran impugnar, y lo demás del proyecto que no amerite discusión se podrán reservar para votarlo después en un sólo acto, por otra parte, cuando se discuten reformas constitucionales solo se podrán discutir artículo por artículo (Artículos. 132 y 133 del RICG. Artículo 18 del Acuerdo Parlamentario 11/97)

Se integrarán listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y en pro, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión de cada artículo, si algún diputado que haya pedido la palabra no estuviera presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al final de la lista (Artículos. 96 y 99 del RICG), correspondiendo un turno de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de 5 minutos cada intervención cuando se discuta por artículo y de 10 minutos cuando se discute por grupo de artículos, de manera excepcional cuando se discutan reformas constitucionales las intervenciones serán de 15 minutos (Artículo 18 del Acuerdo Parlamentario 11/97) y el Presidente consultará al Pleno, mediante votación económica, si el artículo se encuentra lo suficientemente discutido. (Artículo 115, 148 a 150 del RICG).

Los diputados, aun cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de 5 minutos, pero pasarán a tribunal después de concluido el turno correspondiente, sólo podrán realizarse hasta 3 intervenciones de este tipo, una vez agotadas, la presidencia consultará al Pleno, mediante votación económica si se procede a dar curso al turno siguiente de oradores o a la votación, según sea el caso (Artículos. 20 del Acuerdo Parlamentario 11/97 y 102 del RICG).

Se llevará a cabo la votación nominal del artículo o del grupo de artículos reservados, si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueran rechazados, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para ser elaborado nuevamente, el resto del dictamen aprobado quedará a disposición de la presidencia y no podrán turnarse a la legisladora hasta que no se presente nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva lo pertinente (Artículos. 147 y 148 del RICG y 19 del Acuerdo Parlamentario 11/97).



Dentro del procedimiento legislativo, en particular en la fase de discusión de las iniciativas, los legisladores tienen derecho para que sin observar el turno reglamentario, dirijan a la presidencia (en cualquier estado que se encuentre el debate), alguna moción, las cuales son interrupciones que al discurso de un orador, al trámite por acordar o a la decisión de la Mesa, presenta un legislador para diferentes fines y efectos, para lo cual el Presidente les dará o negará trámite, pueden ser de diversos tipos según se solicite la interrupción de un discurso y podemos clasificarlas de la siguiente manera:

Moción de Orden. Procede en los siguientes casos: a) para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; b) cuando se infrinjan artículos del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; c) cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, pero no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; d) cuando el orador se aparte del asunto sometido a discusión. (Artículos 104, 105 y 107 del RICG.)

Moción Suspensiva. Se leerá la proposición sin otro requisito que oír a su autor, así como en caso de existir algún impugnador, se preguntará a la cámara si se toma en consideración inmediatamente, en caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar 3 individuos en pro y 3 en contra, pero si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada, precisando que no podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un negocio. (Artículos 110 y 111 de RICG.)

Moción Aclarativa. Cuando alguno de los presentes solicite el uso de la palabra para que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra con la finalidad de hacer la moción correspondiente, si es aceptada por la cámara la lectura de dicho documento, deberá hacerse por uno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador (Artículo 113 del RICG.)

Finalmente, el artículo 109 del RICG señala que ninguna discusión podrá suspenderse, sino por las causas siguientes:

- Por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara.
- Porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.
- Por graves desórdenes en la misma cámara.
- Por falta de quórum, si el número de asistentes es dudoso, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria la falta de quórum, bastará la simple declaración del presidente.
- Por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta apruebe.

#### **4. Concepto y Tipos de Comisión.**

Las asambleas actuales, independientemente de su naturaleza parlamentaria o congresista, dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos o externos, formados por los propios legisladores, incluso, con representantes del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil. La compleja y especializada actividad de las asambleas modernas, requiere de una división del trabajo y de procedimientos de control para preparar documentalmente la toma de las decisiones en las grandes plenarios, labor que se desarrolla con mayor agilidad en las comisiones. La integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras, por encargo especial de la misma, estudian a detalle

los asuntos de su competencia para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva sobre una materia en particular<sup>78</sup>.

La Constitución General en su artículo 70, faculta al Congreso para expedir la ley orgánica que regula su estructura y funcionamiento interno, en atención a la composición política plural de cada una de sus cámaras, asimismo, reconoce la existencia de los grupos parlamentarios como formas de organización que pueden adoptar los diputados para realizar tareas específicas en la cámara y los reconoce como fracciones o grupos parlamentarios que coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los diputados en las tareas camerales, contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las deliberaciones en la que participan sus integrantes, sobre la base de este reconocimiento de los grupos parlamentarios, se estructura en la cámara de diputados la división interna del trabajo legislativo en:

- a) Diputaciones;
- b) Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que ha venido a sustituir parte importante del trabajo que desarrollaba la Gran Comisión;
- c) Comisiones de dictamen legislativo, que ejercen en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior.

Estas comisiones junto con la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura.

- d) Comisiones de investigación y las jurisdiccionales que se constituyen con carácter transitorio, cuando así lo acuerde la cámara y conocerán específicamente de los hechos que haya motivado su integración;
- e) Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias; y
- f) Cuatro Comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Las comisiones o comités se integran con un presidente y varios secretarios, procurando siempre que su organización tenga una representación plural.

La Cámara de Senadores, cuenta con la Gran Comisión del Senado, cuya función tiende a coordinar la expresión de las diferentes corrientes, para encauzarlas en un foro formal y estructurado de análisis y discusión que permite concretar el pensamiento de los grupos parlamentarios en acciones que coadyuvan al óptimo ejercicio de sus responsabilidades, funciones legislativas, políticas y administrativas. Se integra con un senador de cada Estado, del Distrito Federal y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, la designación de los senadores representantes de cada Entidad Federativa se hace por mayoría de los votos de los senadores de dichas entidades y se requiere que al momento de la elección estén presentes cuando menos tres de ellos.

La Directiva de la Gran Comisión se integra por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario, todos ellos designados por mayoría de votos de los miembros de la Comisión, a excepción del segundo vicepresidente que es el coordinador del Grupo Parlamentario de la Primera Minoría. El Senado cuenta, además, con:

---

<sup>78</sup> La división interna del trabajo legislativo del H. Congreso de la Unión de nuestro país, se basó en la obra intitulada Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, que es de Mora Donato, Cecilia Judith. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática. 1998.

- a) Comisiones ordinarias. Tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la comisión de estudios legislativos, realizan el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.
- b) Comisiones especiales. Conformadas por la de estudios legislativos, de administración y biblioteca.
- c) Comisiones jurisdiccionales.
- d) Comisiones de investigación.

Las comisiones más importantes, que existen en mayor número y que tienen a su cargo el trabajo de base de la función legislativa, son las encargadas de recibir los proyectos o propuestas de ley, estudiarlos y preparar el dictamen que deberá presentar al pleno para su discusión, aprobación, modificación o rechazo. Salvo excepciones, todas las propuestas de leyes nuevas o modificaciones a las vigentes deben pasar por el filtro de estas comisiones llamadas legislativas o de dictamen y de las que hay tantas como ramos de la administración pública y de la problemática social existente.

Las comisiones dictaminadoras son permanentes, ya que funcionan durante toda una legislatura, se organizan internamente con funcionarios que las presiden y en la actualidad, por regla general, se busca que cuenten con representantes de todos los grupos partidarios que integran el Congreso y si es posible, que dentro de ellas los grupos conserven la misma proporción numérica que tienen en el pleno, al respecto, se ha debatido sobre el número de comisiones y parece que la tendencia de ir incrementando su número, se ha sustituido por la disminución en pro de la eficacia.

Al lado de las comisiones legislativas o dictaminadoras, deben funcionar necesariamente otras de carácter administrativo, para el gobierno del Congreso o Parlamento, el manejo de las finanzas, la dirección del personal, el cuidado del edificio, instalaciones, bibliotecas, salas de prensa, atenciones de carácter protocolario y todas las demás que el complejo actual de los parlamentos modernos exige, nuestra legislación vigente reconoce los siguientes tipos de comisiones de trabajo:

**a) Las Comisiones Instaladoras.** Reguladas por los artículos. 15 a 17, por lo que toca a los diputados, y 59 a 61 por lo que toca a senadores, de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es la de dar continuidad a la existencia misma del Poder Legislativo y establecer el enlace entre una legislatura que termina y otra que inicia.

Estas comisiones nombradas por la legislación que está dando fin a sus trabajos y tiene como misión recibir la documentación relativa a la acción de los nuevos integrantes del Poder Legislativo, entre éstos sus credenciales y citar a los nuevos legisladores a sesión inicial, en la cual y bajo la presidencia de la Comisión Instaladora, elegirán a su primera mesa directiva que inmediato entrará en funciones, con lo que la comisión concluye sus actividades, es importante destacar su importancia, ya que gracias a las diferentes Comisiones no hay disolución en la continuidad del Poder Legislativo.

**b) La Mesa Directiva.** A pesar de que no recibe el nombre de comisión, es un órgano integrado por los mismos legisladores, formado por un presidente, varios vicepresidentes y varios secretarios, que tiene al igual que las comisiones, una función específica dentro de la asamblea, la de conducir las sesiones y representar al cuerpo colegiado ante los otros órganos del Estado, la Ley Orgánica del Congreso regula el funcionamiento de este órgano de dirección, en los artículos 17 a 23 para la Cámara de Diputados y del 62 a 72 para el Senado.

Al respecto se ha criticado severamente el sistema aún vigente en México, respecto de las mesas directivas, en razón de que tenían una duración mensual, toda vez que el cargo requiere de una verdadera especialización y ésta no se adquiere en tan corto lapso, es así que otras legislaciones extranjeras resuelven el asunto con mesas directivas de larga duración, en algunos casos durante toda una Legislatura, otros, por periodos anuales o al menos, durante un periodo de sesiones, actualmente, se debate si la mesa directiva debe durar en su ejercicio por pequeños periodos, o bien, como lo han resuelto la mayor parte de las legislaciones en América Latina, por periodos largos.

**c) La Gran Comisión.** La regulación de esta comisión se encuentra en los artículos. 38 a 41 y 41 a 93 de la Ley Orgánica del Congreso, en épocas pasadas tuvo gran importancia política, existe hoy en la Cámara de Diputados sólo en el caso de que haya una mayoría absoluta de representantes de un mismo partido político.

Hasta hace poco, se formaba con los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, con los diputados que en cada circunscripción electoral hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de ellas más los que considere el líder de la fracción mayoritaria, en el caso del Senado, se integra por un senador de cada entidad federativa y por los coordinadores de los grupos parlamentarios, en ambas cámaras, sus funciones están encaminadas al control y dirección política y lo mismo tienen que ver con actividades legislativas y administrativas, históricamente ha sido hilo conductor del Poder Ejecutivo.

**d) La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.** Existente únicamente en la Cámara de Diputados sin equivalente en el Senado, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y por un número igual de diputados del grupo mayoritario, designados por la Gran Comisión, por lo tanto cuando no existe Gran Comisión, se integra tan sólo con los coordinadores de los grupos, sus funciones son políticas y están encaminadas a la dirección de los trabajos de la cámara, tanto en el ámbito administrativo como en el propiamente legislativo, se encuentra regulada por los artículos. 39, fracción IV y 45 de la Ley Orgánica del Congreso.

**e) La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.** Exclusiva de la Cámara de Diputados y tiene a su cargo funciones de carácter financiero y de control del gasto público, está regulada por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso y tiene las atribuciones que le reconocen tanto la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

**f) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.** Regulada por el artículo 50 de la ley de la materia y es una comisión de la Cámara de Diputados integrada por 20 diputados de los diversos grupos parlamentarios, escogidos entre los de más experiencia parlamentaria, se ocupa de la normatividad interna de la Cámara, así como del desahogo de las consultas sobre la interpretación de la Ley Orgánica, de los reglamentos y de las prácticas y usos parlamentarios.

**g) La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.** Es también exclusiva de la Cámara Baja, regulada por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso y por la ley que reglamenta el órgano de apoyo técnico de dicha cámara en materia de fiscalización y auditoría del gasto público.

Su papel principal es de coordinación y enlace entre la Cámara y la Contaduría Mayor de Hacienda, la reciente reforma constitucional que sustituye a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda por un Órgano Superior de Fiscalización, provocó la modificación de una ley respectiva.

**h) Las comisiones de investigación.** Su importancia es capital en un sistema auténtico de división y control de poderes ya que se crean en los términos del último párrafo del artículo 93 constitucional y tienen por objeto investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados de la administración pública y empresas de participación estatal mayoritaria, su reconocimiento en la Ley Orgánica se encuentra en el artículo 52 en forma expresa para el caso de los diputados y en forma tácita en el artículo 76, por lo que toca a los Senadores.

**i) Las comisiones jurisdiccionales.** Reconocidas en el artículo 53 de la Ley Orgánica y actúan de conformidad con lo dispuesto tanto el título IV de la Constitución (artículos 108 a 114) como en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de la Federación.

**j) Los comités administrativos de la Cámara de Diputados.** Según el artículo 57 de la ley antes citada, son los de Administración, que se ocupa del presupuesto de la Cámara y su ejercicio, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y del Instituto de Investigaciones Legislativas, que colaboran en las materias que según el nombre de cada uno de ellos indica y que tienen sus equivalentes en la Cámara de Senadores, según lo dispone el artículo 76 de la misma ley.

Derivado de lo anterior, los diversos cuerpos orgánicos por medio de los cuales se ordenan las cámaras y a través de los que los legisladores individuales se integran al trabajo legislativo, la fracción II del artículo 43 de la Ley Orgánica, establece para la Cámara de Diputados respecto de las comisiones de dictamen:

I. Régimen Interno y Concertación Política;

II. Agricultura; Artesanías.- Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos,- Asuntos Indígenas,- Bosques y Selvas; Ciencias y Tecnología, Comercio; Comunicaciones y Transportes, Corrección de Estilo; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo, Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina,- Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo,- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social,- Trabajo y Previsión Social, Turismo y Vivienda.

III. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y

IV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Para el Senado, según enumeración del artículo 78, las siguientes:

1. Administración, 2. Agricultura, Ganadería, Selvicultura y Recursos Hidráulicos, 3. Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales, 4. Comercio y Fomento Industrial, 5. Comunicaciones y Transportes, 6. Defensa Nacional, 7. Derechos Humanos, 8. Desarrollo Social y Ecología, 9. Distrito Federal, 10. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 11. Energía, Minas e Industria Paraestatal, 12. Estudios Legislativos, 13. Gobernación, 14. Hacienda y Crédito Público, 15. Justicia, 16. Marina, 17. Medalla Belisario Domínguez, 18. Pesca, 19. Puntos Constitucionales, 20. Reforma Agraria, 21. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 22. Relaciones Exteriores, 23. Salud, 24. Trabajo y Previsión Social, 25. Turismo, 26. Jurisdiccional.

Cabe señalar que la ley denomina ordinarias a las que son permanentes, y especiales a los que tengan alguna finalidad específica o transitoria.

Todas las comisiones, incluidas las mesas directivas de las cámaras, buscan el orden en el trabajo legislativo, y ejercen sus facultades y atribuciones encaminadas siempre a facilitar las decisiones de las

cámaras en pleno, son auxiliares, formas de división y orden en el trabajo parlamentario. No obstante la clasificación anterior, existe una Comisión que destaca sobre cualquier otra comisión, en razón de su denominación, facultades y responsabilidades: La Comisión Permanente, la denominación de Comisión que se dio a este órgano es apropiada para una de las clases de funciones que se le atribuyeron en la Constitución de 1857, la de *"Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse"* (Artículo 74, fracción IV).

A lo largo de la historia constitucional, se le han dado diferentes nombres y composición, en 1824 se le denominaba Consejo de Gobierno y estaba integrado solo por Senadores, se integraba con uno de los dos senadores que representaban a un Estado y eran designados por las Legislaturas (artículo 113), en la Constitución de 1836 se le dio una formación plural, se integraba por cuatro Diputados y tres Senadores, en esa virtud era impropio que se le denominara Diputación Permanente (artículo 57).

En la Constitución de 1857 subsistió acertadamente la denominación otorgada en 1836, puesto que el Congreso de la Unión originalmente estaba integrado por una cámara, la de diputados, había un legislador por cada Estado y Territorio y era nombrado por el propio Congreso (artículo 73), en 1874 se cambió tanto el nombre como la integración; se le denominó Comisión Permanente, por cuanto se formaba por miembros de ambas Cámaras, fijándose su número en veintinueve, de los cuales quince debían ser diputados y catorce senadores, sin embargo por un descuido se conservó como título de capítulo el de Diputación Permanente.

La Comisión Permanente tiene una ascendencia hispánica, nacida en el siglo XIII, en el reino de Aragón, en aquella época, durante el periodo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria de aquel reino, remplazándola en dos de las principales funciones: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros. Imitando la organización aragonesa, Cataluña, León y Castilla adoptaron sucesivamente la institución de la Permanente, con nombres y con facultades más o menos parecidas, se buscó que durante sus recesos, las Cortes fueran sustituidas en alguna de sus funciones por una Comisión compuesta por miembros de las propias Cortes, con el principal y casi exclusivo objeto de preservar las conquistas populares del poder real.

La Comisión Permanente reapareció en la Constitución de Cádiz de 1812, con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades entre otras secundarias, de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias, a partir de entonces la Permanente hace poco honor a su nombre, pues es más bien una institución efímera en los contados países que la han conocido, durante el siglo XIX, la Permanente fue ignorada en Europa, inclusive en España misma fue abandonada después de la Constitución de 1812 y aunque se reimplantó en la de 1931, sus perfiles se apartaron de la tradición.

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, sustituyéndolo a él o a las cámaras en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere el artículo 78 constitucional y demás disposiciones aplicables de la Ley Fundamental, es importante precisar que la Comisión Permanente no es un Poder; no es una cuarta rama en que se haya dividido la acción gubernativa, cuando menos por lo que hace a dos atribuciones: la de nombrar presidente provisional y la de aprobar la suspensión de garantías individuales.

Por otra parte, el sistema normativo relacionado con la Comisión Permanente, se interpreta en forma restrictiva, debido a que se encuentra referido a un órgano de actuación limitada y excepcional, debido a esa naturaleza, las atribuciones de la Comisión Permanente han sido rigurosamente determinadas por diversas disposiciones de la Carta Magna, las cuales no son susceptibles de ser aumentadas mediante actos del Congreso de la Unión actuando como legislador ordinario, ni por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y mucho menos lo puede hacer la propia Permanente, este es el principio general que se desprende del segundo párrafo del artículo 78 constitucional: "*La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes...*", de ahí que el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disponga que "*La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*"...

Asimismo, el artículo 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: "*Las facultades de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos 29; 37 en los incisos II, III y IV de su fracción B); 79; 84; 85; 87; 88; 98; 99; 100 y 135; base 4ª, fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal*", no obstante lo dispuesto por el artículo 78 constitucional, es frecuente que en las leyes secundarias o en la práctica, el número de atribuciones de la Comisión Permanente se vea acrecentado, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>79</sup> ha reconocido que a la Comisión Permanente, además de las atribuciones consignadas en la Constitución, le asiste una adicional de tipo administrativo: Las facultades de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En razón de ello, se le atribuyen dichas facultades a efecto de nombrar o remover libremente a sus empleados, excepción hecha cuando la destitución de uno de ellos implica una pena que deba imponerse en un juicio penal, sin embargo, carece de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos, desde el punto de vista constitucional.

Por su parte, en el artículo 85 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se adicionan algunas atribuciones de trámite para la Permanente, en razón de ello, el hecho de que el artículo 78 disponga que la Comisión Permanente "*...además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución...*", significa que las disposiciones constitucionales consagran otro tipo de atribuciones, derivado de ello, la Constitución vigente en nuestro país conserva la influencia hispánica del concepto de Comisión Permanente, otorgándole una triple característica:

- a) Como organismo de reemplazo, que opera en los recesos del cuerpo legislativo;
- b) Este reemplazo sólo es en las atribuciones que se encomienda la propia Constitución, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa, y
- c) Como único órgano que tiene competencia para activar en tiempos de receso, mediante convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus cámaras o a ambas.

La Comisión Permanente sufre al Congreso durante sus recesos, desempeñando funciones legislativas restringidas (expidiendo decretos en el ámbito de su competencia, pero nunca leyes), administrativas jurisdiccionales, de control político y en general de parlamento, se integra por treinta y siete miembros, su composición es plural, en esto se sigue el modelo de 1874, diecinueve diputados y dieciocho senadores, para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, desde 1980, se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un sustituto (artículo 78 Constitucional), los cuales son

---

<sup>79</sup> T. III, p. 618, Amparo administrativo, Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 4 de septiembre de 1918, mayoría de nueve votos.

nombrados por sus respectivas Cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas (artículo 78), duran en el cargo el tiempo que comprende el receso respectivo y no existe impedimento legal para que sean reelectos.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente se integra por un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, electos por mayoría de votos, según lo dispone el artículo 118 de la Ley Orgánica, la elección debe hacerse el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, inmediatamente después de la ceremonia, debiéndose reunir par tales fines los diputados y senadores designados como miembros de la Permanente en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados. Para la conducción de la elección de los integrantes de Mesa Directiva de la Comisión Permanente, presidirá el legislador que tenga el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de apellidos y de nombres, en caso de que existan dos o más apellidos iguales, siendo auxiliado por dos secretarios elegidos por quien hará las veces de presidente para estos fines. Los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica, establecen que de los Secretarios, dos deben ser diputados y dos senadores y en cuanto al Presidente y Vicepresidente, se alterna la designación de tal forma que serán elegidos para un periodo de receso, entre diputados y senadores.

Cabe destacar que en el Título Cuarto de la Ley Orgánica relativo a la Comisión Permanente, no se modificaron las reglas de la anterior ley, por lo que surge la necesidad de establecer una interpretación congruente de los artículos 23.1. a) y 118 del mismo ordenamiento jurídico, en lo que concierne a quién debe presidir la elección de la Mesa Directiva. Una vez efectuada la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán posesión de sus cargos y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo a quien corresponda.

La duración de la Mesa Directiva de la Permanente queda condicionada a la vigencia de la propia Comisión, ya que las disposiciones reglamentarias supeditan sus funciones al receso de las Cámaras para el cual se eligió, es también un órgano colegiado que tiene la función de conducir los trabajos de la Asamblea, de conformidad con las normas aplicables, es preciso destacar que no existen disposiciones jurídicas expresas sobre las atribuciones de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, ni en su actuación como órgano colegiado ni en lo particular de sus miembros, con las excepciones siguientes:

- a) Las facultades del Presidente de la referida Mesa para señalar el día y la hora en que se verificarán las sesiones ordinarias y extraordinarias y convocar a las mismas (Artículo 121 de la Ley Orgánica)
- b) Turnar a las comisiones de las cámaras a que van dirigidas las iniciativas, proposiciones y demás asuntos que son competencia de aquéllas, y
- b) La facultad de la Mesa Directiva para formular la propuesta para nombrar a los integrantes de sus comisiones.

Este vacío normativo, ha propiciado la práctica de atribuir por analogía a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y a sus integrantes, las facultades y reglas de funcionamiento marcadas en los artículos 15 a 26 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, también por analogía podrían tener aplicación las normas comunes a las mesas directivas de las cámaras. Esta ausencia de regulación expresa se presenta también en otros aspectos de la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente, como es el caso del orden del día, sesiones, debates, tipo de votaciones y procedimiento, en tales circunstancias, se ha adoptado una práctica apoyada en las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior, lo que no siempre resulta uniforme.



Derivado de lo anterior y en términos generales, es posible afirmar que le corresponde a la Mesa Directiva bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos aplicables, al respecto, el artículo 127 de la Ley Orgánica establece que para el despacho de los negocios de su competencia la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones, las cuales en la práctica se han denominado primera, segunda y tercera comisión.

Estas comisiones son de dictamen y por no existir regla expresa en cuanto a su competencia, en la práctica también se ha definido que la primera se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia, la segunda, de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional y educación pública, mientras que la tercera, de las materias referentes a hacienda y crédito público, agricultura y fomento industrial así como de y comunicaciones y obras públicas.

Tanto en la composición de la directiva de las comisiones, como en la de sus integrantes, opera la regla de atender a la pluralidad política representadas en las cámaras, conforme al criterio de proporcionalidad en la integración del pleno de las mismas, esta regla deriva de lo ordenado por los artículos 43.2 y 104.2, de la Ley Orgánica. Cabe precisar que ni la Ley Orgánica ni el Reglamento establecen reglas expresas respecto de las atribuciones del presidente y los secretarios de las comisiones, y menos aún de establecer las reglas de su funcionamiento, por lo que operan aplicando analógicamente las disposiciones que establecen dichos ordenamientos jurídicos para las comisiones de Cámara.

Asimismo, la Constitución no determina expresamente cuál es el quórum con que deba sesionar válidamente la Comisión Permanente y tampoco lo hacen la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante, existe un principio general aplicable a los órganos colegiados de naturaleza legislativa, que deriva de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional: se requiere la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros para que sesione y ejerza válidamente sus atribuciones.

Sobre el particular, el artículo 123 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone por regla general que *"La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes"*, en consecuencia, se requerirán cuando menos diez votos para considerar aprobado un negocio, en caso de que se reúna el quórum mínimo, las excepciones a esta regla son las siguientes:

- a) La convocatoria al Congreso o a alguna de las Cámaras a un período extraordinario de sesiones (artículo 78, fracción IV);
- b) La designación de Gobernador provisional en los casos de haber desaparecido los Poderes de un Estado (artículo 76, fracción V);
- c) Las designaciones de: los consejeros para integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral (Artículo 41; fracción III); los Magistrados para integrar las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Artículo 99); y de Presidente y consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102,
- d) El nombramiento de los magistrados de las salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En estos casos se requieren del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, esto significa que si a la reunión en que se deba actuar en cumplimiento de dichos preceptos asiste el

quórum mínimo (diecinueve miembros), es preciso adoptar la resolución por virtud de la cual se haga el nombramiento o se acuerde la convocatoria, cuando menos contando con el voto aprobatorio de trece de sus miembros.

Asimismo, la Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez por semana, su Presidente no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación, en cambio queda a su arbitrio el determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y el convocar a sus miembros a sesiones cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la Ley (artículo 121 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 174 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Como no existe norma jurídica que rija la duración de las sesiones, en la práctica y mediante acuerdos aprobados por cada Comisión Permanente, se fijan los consensos generales para la conformación del orden del día, el desarrollo de las sesiones y los debates sobre asuntos de interés nacional, a manera de ejemplo, se presentan los acuerdos alcanzados por la Comisión Permanente que funcionó durante los recesos del ejercicio constitucional de la LVII Legislatura:

- a) Las sesiones ordinarias se celebrarán los días miércoles de cada semana, dando inicio a las once horas, y contendrán una duración hasta de cuatro horas, duración que podía ser ampliada por acuerdo a la Asamblea para permitir el despacho de los asuntos agendados;
- b) Se realizará una reunión previa el día señalado para la sesión con el objeto de conformar el orden del día, ordenar los debates y recopilar elementos suficientes para la discusión de los asuntos de cada sesión;
- c) Para formar el orden del día se atenderá lo dispuesto por el artículo 30 del Reglamento y a las reglas especiales contenidas en los puntos séptimo, octavo, décimo y decimoprimer, del acuerdo vigente, aplicables al registro de los asuntos de la agenda política y de los que se presentaban el mismo día de la sesión, así como a la prioridad de los asuntos de la competencia de la Comisión Permanente, para integrar el correspondiente orden del día, y
- d) La deliberación de los asuntos que comprenden la agenda política estará sujeta a la regla especial dispuesta en el punto noveno del referido Acuerdo.

Tampoco existe una regla específica referente a la sede de la Comisión Permanente ni al lugar de sus sesiones, en ese sentido, durante años las sesiones de ésta tuvieron lugar en el Recinto de la Cámara de Diputados, pero desde la LVI Legislatura se adoptó la práctica de que en el primer periodo de receso del año de ejercicio correspondiente, la Comisión Permanente funcionara en la sede de la Cámara de Diputados y en el siguiente periodo, en la Cámara de Senadores.

En consecuencia, podríamos resumir que las atribuciones de la Comisión Permanente, son las conferidas por los artículos 27, fracción XIX; 28 párrafo sexto; 29; 37 en los incisos II, III y IV de su fracción C); 41, segundo párrafo, fracción III; base 4ª., fracción VI del 73; 76 fracción V; 78; 84; 85; 87; 88; 96, 98, 99 octavo párrafo; 100 segundo párrafo; 102 apartado B; 122, apartado C, Base Segunda, y apartado F; y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que las funciones principales de la Comisión Permanente son las siguientes:

- a) Funciona como receptora de las iniciativas, proposiciones y excitativas dirigidas a las Cámaras, las que sólo turna conforme lo dispone la fracción III del artículo 78 Constitucional;
- b) Funciona como receptora de informes y otro tipo de documentaciones;
- c) Ratifica nombramientos, concede permisos, licencias y autorizaciones;
- d) Hace nombramientos o designaciones;

- e) Formula declaratoria de que se ha completado la mayoría exigida por la Constitución para reformarla;
- f) Cumple con una función jurisdiccional al decretar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- g) Convoca a sesiones extraordinarias.

Por otra parte, las resoluciones que adopta la Comisión Permanente en los asuntos de estricta competencia tiene el carácter de decreto, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 70 Constitucional, por lo que adquieren la forma de documento público, mismos que contienen una disposición o mandato obligatorio, sin embargo, los llamados asuntos de Agenda Política no concluyen con una resolución de la Comisión Permanente, pues no tienen la naturaleza de proposición que deba resolver la Asamblea, de acuerdo con la competencia que para estos efectos marcan los artículos 78 y demás relativos de la Constitución, además para su trámite y desahogo, no les es aplicable el procedimiento que marcan los artículos 58 y 59 del Reglamento.

Los asuntos que integran esta agenda tampoco deberían regirse en su debate por las normas del Reglamento, ya que está diseñado para los procesos legislativos que concluyen con una resolución que adquiere el carácter de ley o decreto y los consensos que logran los grupos parlamentarios en torno de los asuntos de agenda política no obligan a ninguno de los titulares de los otros poderes, ya que sólo tiene la fuerza política que les da ser un posicionamiento común, unánime, de las distintas corrientes ideológicas que integran al Congreso y a su Comisión Permanente respecto de un problema de carácter nacional, en razón de ello, en la práctica se les ha reconocido como asuntos complementarios a debate que deseen incluir los grupos parlamentarios, adicionales a los que marque el artículo 30 de Reglamento y que forman parte de la función parlamentaria que tiene la Comisión Permanente como órgano de debate y deliberación de los asuntos nacionales.

Finalmente, la unión de legisladores por razones de carácter práctico y de división de trabajo es aceptada universalmente, por lo que esta organización en comisiones legislativas es la estructura fundamental para la vida diaria del poder, toda vez que la naturaleza de la diputación permanente radica en sus facultades constitucionales, encaminadas a dar continuidad a los trabajos del Parlamento en los tiempos de receso, así como cumplir a ambas cámaras en aquellos casos urgentes que no pueden esperar a los periodos ordinarios o extraordinarios del Congreso y que hay que resolver de inmediato, como las que le confiere el artículo 79 de la Carta Magna, entre las que destacan resolver sobre el uso urgente de las fuerzas armadas, resolver ante la falta temporal o definitiva del Presidente de la República, conceder licencia para la ausencia de éste del territorio nacional, y otorgar autorizaciones y efectuar nombramientos que por su naturaleza no puedan esperar.

## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO SEGUNDO

**PRIMERA.** Actualmente la estructura y funcionamiento del H. Congreso de la Unión, son consecuencia de las constantes transformaciones de la vida política, social, cultural y económica del Estado Mexicano, sin embargo, dichas transformaciones no implican una evolución, en el sentido de progreso de la palabra, por ello, es posible afirmar que las diferentes instituciones del país se han adaptado a las formas contemporáneas de la vida nacional, lo que deriva en un Congreso plural, conformado por diferentes corrientes políticas, integrado por actores de diversos sectores de la sociedad, con libertad en la toma de decisiones, así como en un contrapeso del Poder Ejecutivo.

**SEGUNDA.-** La historia del Congreso General de México, no puede entenderse de manera aislada, por lo que es necesario acudir a la historia constitucional, que en principio, es la propia Constitución la que legitima la división del ejercicio del poder del estado, así como tampoco es posible entender la historia del Congreso separadamente de la historia –lato sensu- de nuestra nación, en razón de lo anterior, es posible afirmar que el concepto histórico del H. Congreso de la Unión lleva implícito el concepto histórico constitucional y el concepto histórico de la vida política, social, cultural y económica del país.

**TERCERA.-** Respecto de las funciones del H. Congreso de la Unión, es posible afirmar que todas ellas encuentran su fundamento en la Constitución Política, de otra manera no se encontraría legitimada para actuar, sin embargo, se pueden dividir en funciones formalmente legislativas y en materialmente administrativas y judiciales.

**CUARTA.-** Es importante significar la relevancia de contar con legisladores capacitados para realizar el trabajo legislativo, que si bien no sólo consiste en elaborar leyes, también es cierto que se requiere el mínimo de capacitación en materia jurídica, ya que todas las funciones del Congreso se desarrollan a la luz del derecho, por lo que un congresista sin el mínimo conocimiento de los principios jurídicos esenciales del Congreso, más allá de realizar un trabajo decoroso, podría entorpecer el desarrollo mismo de la nación.

## CAPITULO III LA TÉCNICA Y PROCESO LEGISLATIVO.

**Sumario: 1.- La Técnica Legislativa. 2.- Resoluciones del Congreso de la Unión. 3.- El derecho de iniciar leyes. 4.-La iniciativa de Ley. 5.- Recepción de la Iniciativa. 6.- El dictamen de las Comisiones. 7.- El Dictamen ante el Pleno de la Asamblea. 8.- Discusión y Aprobación de leyes. 9.- La Cámara Revisora. 10.- La intervención del Ejecutivo.**

### 1.- La Técnica Legislativa.

Al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general, es así que como parte del Derecho Parlamentario, tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas.

La acción legislativa desarrollada por los parlamentos o congresos, debe ajustarse a reglas o normas técnicas, pero por lo que se refiere al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia, de ahí que la vigencia "... requiere el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de preparación y emisión de la voluntad legislativa, la aplicabilidad, tener presente normas técnicas referidas a la necesaria publicación de los actos legislativos y, tanto la eficacia como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su contenido y a su forma"<sup>80</sup>.

El estudio de la técnica legislativa ha sido enfocado dentro de dos corrientes:

**a) La tradición anglosajona (Legal Drafting).** De las más antiguas, tiene como punto de partida la forma adoptada para la redacción de proyectos de ley en países como Gran Bretaña, los cuales se centran en un órgano dependiente del Gobierno (Parliamentary Counsel Office, PCO), compuesto por personas especializadas en la redacción de los textos legales (draftsmen), creado en 1869, con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos, los *draftsmen* constituyeron un cuerpo prestigioso de redactores (en 1985 eran 28, su formación pasa por ocho años de *juniority* durante los cuales se preparan bajo la tutoría de un *senior*) que elaboran los proyectos a partir de las instrucciones (legal instructions) ministeriales que concretan un programa aprobado por el Gobierno.

En esta institución la técnica legislativa condensa toda la orientación del Common Law, la cual en sus aspectos doctrinales considera que el juez que conoce de un asunto jurídico, está obligado a resolverlo de acuerdo a los precedentes existentes (*stare decisis*), salvo que la ley escrita (statute) se refiriera a otro tipo de resoluciones, por lo que el legislador británico estaba obligado a redactar los textos legales con especial cuidado. Dentro de esta tradición se encuentran también los estudios formulados en los Estados Unidos de Norteamérica en la materia, entre los que destacan los trabajos relativos a *legal drafting* y *legal writing*, que tanto a nivel federal como de las legislaturas estatales, son expresión de prácticas y técnicas legislativas que tienen ya mucho tiempo de ser aplicadas.

---

80 Par la integración del tema de técnica legislativa, se sugiere consultar las obras de CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave. Elementos de Técnica Legislativa. UNAM; la de SÁENZ, José, y otros. México. Edit. Porrúa, S.A. 1988, la de SEMPE Minviele, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. México. Porrúa. 1997, la de TAPIA Valdés, Jorge A., La técnica legislativa, Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1960.

**b) La tradición germánica (gesetzgebungshebre, gesetzgebungstechnik).** Esta tradición ha influenciado la redacción descentralizada de anteproyectos de leyes, en la que convergen numerosos factores y se caracteriza por otorgar a los diferentes ministerios gubernamentales, la responsabilidad de redactar los anteproyectos propios de su área de trabajo, de acuerdo a ciertas reglas consignadas en su técnica legislativa, el objeto de la técnica legislativa, está comprendido en dos partes: la general y la especial, en la primera su contenido está formado por:

- a) Los temas relativos al lenguaje legal (legal writing), que se consideran tienen una relativa autonomía y especificidad; y
- b) los temas referentes a la estructuración, composición y sistemática de las leyes y disposiciones jurídicas en general.

En la segunda, se consideran los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales, entre los que se pueden mencionar las leyes procesales, las económicas, así como las que tienen por objeto introducir reformas a normas ya existentes.

La técnica legislativa no sólo se ocupa de la elaboración de las normas formal y materialmente legislativas, sino de aquellas normas que formalmente pueden ser ejecutivas o judiciales, pero que materialmente pueden tener un contenido legislativo y podemos conceptualizarla como la disciplina que tiene por objeto el diseño, la construcción y en su caso, la restauración de las normas que integran el marco jurídico, debido a que su finalidad radica en la seguridad jurídica.

En razón de ello, la Técnica Legislativa pretende abatir los problemas que se presentan no solo en los ordenamientos jurídicos, como la mala calidad de las normas, su proliferación irracional, la falta de unidad en la estructura del sistema jurídico, y que obviamente implica problemas de inseguridad jurídica, en ese sentido, nuestros legisladores realizan un juego político de intereses sociales y privados, ejercitan el poder para cargar de un lado las corrientes políticas, mientras lo que interesa a la Técnica Legislativa es cuidar que las normas tengan la capacidad de adaptabilidad en la jerarquía de las normas. Para llegar al fin último de la norma, es preciso atender a ciertos principios, independientemente de las normas o marcos jurídicos ajenos al régimen jurídico propio, destacando los siguientes<sup>81</sup>:

**1.- Unidad del Ordenamiento.** Atiende diversas directrices fundamentales, en la mayoría de las ocasiones, este principio corresponde aplicarlo a quien diseña la norma, una vez que adquiere existencia y plena validez, corresponde atender dicho principio al encargado de aplicar la norma.

**2.- Unidad Estructural.** Se determina en función de la diversidad de normas, valores y principios, la articulación de las fuentes del derecho y una serie de reglas comunes de aplicación e interpretación. Se clasifica a su vez en:

### **2.1. Principios Materiales**

**2.1.1. Supremacía.** El diseño, construcción o reconstrucción de una norma debe atenderse bajo los contenidos de la Constitución.

**2.1.2. Armonía Conceptual.** Homogeneidad del lenguaje, redacción con un lenguaje ordinario, sin llegar al coloquial, evitando en lo posible introducir nuevos conceptos o diferentes a los ya existentes, así como tampoco incluir conceptos abiertos indeterminados pero sí determinables, lo que implica seguridad jurídica. No se deben modificar nociones generales y que una sola palabra tenga significados distintos en diferentes

---

81 Curso de Técnica Legislativa Expositora: Dra. María del Pilar Hernández Febrero 2002 Edición: Dr. Jorge González Chávez Arturo Ayala Cordero Patricia Elizabeth Nares Sotelo Abril de 2002. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Recursos Humanos y el Centro de Capacitación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

preceptos, debiendo utilizar el mismo término para expresar el mismo concepto, utilizar el mismo concepto para denotar el mismo significado, los conceptos deben de ser inteligibles.

## **2.2. Principios Formales.**

**2.2.1. Fuentes del derecho.** Atiende principios formales o fuentes de producción normativa, reglas de aplicación del Derecho así como a las reglas de eficacia del Derecho.

### **2.2.2. Integración.**

**2.2.2.1. Autonomía de los Ordenamientos.** Atiende a la pluralidad de normas existentes en el orden jurídico nacional y extranjero.

**2.2.2.2. Legalidad.** La norma legal que regula materias sujetas a reservas de ley, debe contener todos los elementos esenciales de esa regulación, es decir, determinar el supuesto de hecho o de la consecuencia jurídica. Los conceptos indeterminados que la norma legal utilice deben de ir acompañados de precisiones que delimiten su sentido y su objeto, asimismo, se debe considerar si a la ley se le va a atribuir una potestad discrecional y en caso de ser así, su ejecución debe precisarse de manera expresa y con claridad.

En caso de que se establezcan excepciones, deben determinarlas clara y expresamente, evitando excepciones a las excepciones, por lo que no se debe infringir el principio de igualdad, si las normas contienen mandatos o prohibiciones cuyo incumplimiento se sanciona, deben ser precisas en cuanto a definir si se trata de un delito o infracciones administrativas.

**2.2.2.3. Jerarquía.** Implica la coherencia y autonomía de los entes con potestad normativa, con la finalidad de que en la creación, restauración y modificación de normas jurídicas, no se incurra en repeticiones o lagunas innecesarias.

**2.2.2.4. Eficacia en la Aplicación e Interpretación de Normas.** En términos generales, la interpretación de las normas corresponde a los órganos jurisdiccionales, sin embargo puede proceder la denominada interpretación originaria o auténtica por parte del mismo órgano legislativo.

## **3. Unidad de Tiempo.**

**3.1. Continuidad del Ordenamiento.** Se determina en razón de la temporalidad de las normas que se integran al ordenamiento jurídico, por lo que su vigencia debe quedar claramente determinada en lo que se refiere al inicio de su vigencia y a su terminación, así como a las modificaciones de su contenido.

**3.2. Vigencia Temporal.** Se refiere a la formulación de directrices dirigidas a lograr que los cambios que se producen en el ordenamiento ya sea por incorporación de nuevas normas, modificación de las existentes o nulidad, se realicen con la mayor precisión posible acompañadas de las normas transitorias.

### **3.3. Principio de unidad en el tiempo.**

**3.3.1. Continuidad del Ordenamiento.** Se determina en razón de la temporalidad de las normas que se integran al ordenamiento jurídico.

**3.3.2.- Principio de continuidad.** Su vigencia debe quedar claramente determinada tanto en lo que se refiere a su inicio y a su determinación de la vigencia; como a las modificaciones de su contenido.

**4. Contenido de los Artículos Transitorios.** Entrada en vigor de la norma, retroactividad o irretroactividad y los casos en los que se procede, modificaciones expresas, normas propiamente transitorias, pérdida de la vigencia, suspensión y en su caso derogación.

**5. Publicidad.** Acto mediante el cual se oficializan las normas jurídicas por el Poder Ejecutivo, a través del órgano competente, de las normas sancionadas por el poder con potestad normativa, es la publicación en el órgano de difusión oficial del Estado, la publicación oficial debe ser inteligible, con difusión inmediata, completa y exacta.

Al respecto, el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que: *“Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”*

**6. Calidad de las Normas.** Se refiere a la claridad semántica, utilizando adecuadamente el lenguaje ordinario y respetando la claridad normativa, de su contenido y de su vigencia.

**7. Claridad Semántica.** Para lograrla es menester, utilizar un lenguaje ordinario, conceptos unívocos, eliminar ambigüedades, a efecto de no inducir al error, asimismo, es recomendable manejar conceptos ya utilizados en otras normas, con la finalidad de evitar la invención de palabras y conceptos, así como también se recomienda el uso de conceptos determinados, siendo precisos los conceptos que se utilizan para tipificar delitos e infracciones.

**8. Claridad Normativa.** Debe ser claro el rango de la norma, con una estructura argumentativa homogénea, el contenido de cada norma debe ser completo y exacto, el contenido de la norma debe tener un orden lógico que refleje una estructura uniforme.

**9. Factibilidad y Viabilidad de las Normas.** Resulta indispensable establecer las directrices necesarias para lograr que las nuevas normas, sean viables y además presumiblemente eficaces.

**9.1 Viabilidad.** Se refiere a que las normas no deben estar afectadas por un vicio de origen o superveniente, lo que resulta en la imposibilidad de su aplicación no sólo en lo jurídico sino también en lo económico y en lo social

**9.2. Aspectos relevantes de la viabilidad.** No deben publicarse normas cuyo contenido sea contrario al de los ordenamientos jurídicos, que susciten sospecha sobre su constitucionalidad o legalidad, siendo previsible su impugnación, en este punto, es importante practicar un cuestionario a la norma que pretende publicarse, a efecto de tener la certeza si hay necesidad de expedir una nueva norma o su modificación, derogación o abrogación.

Por ello, es importante establecer si existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia, a efecto de clasificar los posibles objetivos que se pretende alcanzar con la nueva norma, valorar los efectos económicos y presupuestales de la ejecución e implementación en la normatividad relativa, asimismo, cuales con los posibles efectos sobre la aceptación o rechazo no sólo por agentes sociales sino además por las organizaciones representativas. Al respecto, la legislación mexicana ha incorporado este modelo de cuestionario al establecer en el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que:

*“Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine...”*

La Manifestación del Impacto Regulatorio (MIR), contiene aspectos relevantes a los costos (de cualquier naturaleza) que tiene para los particulares la aplicación de la norma en este caso en particular.



## 2.- Resoluciones del Congreso de la Unión.

En épocas anteriores, salvo excepciones, las asambleas en Europa se reunían para deliberar a sabiendas de que las opiniones expresadas servirían para que el monarca, se ilustrara, completara su información personal y decidiera por sí mismo, sin necesidad de dar explicaciones y sin ningún vínculo obligatorio con la opinión de la asamblea, en nuestros días, ese tipo de reuniones -Cortes en España, Parlamento en Inglaterra y Estados Generales en Francia y otras- se han modificado y hoy los congresos y parlamentos tienen la facultad de tomar resoluciones. La forma en que se toman hoy las resoluciones en prácticamente todos los parlamentos del mundo se apega al concepto democrático, en razón de que la democracia es también una técnica para tomar decisiones, desde luego, basada en principios de igualdad y libertad.

La Carta Magna mexicana, va mucho más allá de la simple idea para tomar decisiones, definir a la democracia como un sistema de vida que busca el mejoramiento del pueblo es sin duda, una visión del concepto que coincide más con un ideal o propósito social, que con un sistema de gobierno, comprende mucho más que el ejercicio del sufragio y se ocupa de las metas y los fines del voto, implica el reconocimiento indispensable de la persona humana, de su libertad y de la igualdad de todos los integrantes de la comunidad. Este concepto de democracia se acerca a lo que se ha denominado como democracia social, tal como lo afirma Agustín Basave Fernández del Valle, se sintetiza como un esfuerzo por promover la igualdad de oportunidades, el nivel de vida y liberar a los trabajadores de la inseguridad económica.<sup>82</sup>

La definición de democracia que propone el autor citado y que abarca las dos vertientes del concepto, se refiere a que la democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder, en ese sentido la fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propone a la democracia como uno de los criterios que deben orientar la educación y se considera: *"... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*.

Tradicionalmente la democracia así concebida encuentra su espacio en el estado liberal e inherente a un sistema en el que se reconocen los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, mismos que son desde la Revolución francesa, las libertades civiles: pensamiento, reunión, expresión de las ideas, propiedad, seguridad, etcétera y de manera inseparable a todas las libertades y como algo insustituible, se encuentra el derecho a elegir representantes, por lo tanto, el sistema representativo se incluye en los sistemas democráticos, el cual constituye el medio idóneo para la participación popular de manera indirecta.

Siendo el Congreso un efecto y a la vez expresión e instrumento de la democracia representativa, su funcionamiento en la toma de sus decisiones necesariamente debe ser democrático, en congruencia con el sistema del que forma parte y con los principios de libertad e igualdad entre los integrantes del parlamento, en razón de ello, las decisiones que se tomen en los congresos deben ser democráticas, por lo que es necesario revisar los puntos básicos del procedimiento democrático en la toma de decisiones al interior de los parlamentos, por ello, el primer problema que se plantea respecto a la toma de decisiones u opiniones mayoritarias, es el de la integración del cuerpo deliberante o Congreso, una vez citado el Congreso o una de sus cámaras, es indispensable establecer cuántos de sus integrantes deben estar presentes para poder aceptar que el cuerpo colegiado está en aptitud de considerarse integrado, así, en la práctica pueden elaborarse múltiples respuestas, desde la exigencia en la totalidad de los integrantes del cuerpo colegiado

---

<sup>82</sup> En su obra intitulada Teoría de la democracia, Jus, México. 1976.

para deliberar y resolver, hasta el otro extremo, que acepta que cualquiera que sea el número de los presentes, siempre que hayan sido citados, podrán discutir y tomar resoluciones válidas.

En cualquier supuesto, el número exigido de presentes para el funcionamiento de una asamblea se le llama en casi todo el mundo: quórum, voz latina que ha sido adoptada en el lenguaje propio del derecho parlamentario y en otras ramas jurídicas, como el derecho corporativo y en general en todo aquello que tiene relación con cuerpos colegiados de deliberación, por lo tanto, cuando el presidente o secretario de una asamblea declara que hay quórum, se refiere a que están presentes *los que deben estar*, los cuales son suficientes para iniciar los trabajos colectivos válidamente.

Las normas relativas al quórum son muy diversas, tanto entre las diferentes legislaciones como dentro de una misma legislación, debido a que en cada una de ellas establece distintos tipos de quórum, conforme a las variadas modalidades de resoluciones por tomar o de acuerdo con algún otro criterio. En Inglaterra, para la instalación del parlamento se requiere la presencia de una quinta parte de sus miembros, en Colombia, se requiere de una cuarta parte, en Chile una tercera parte, en Cuba, Perú y Nicaragua, la mitad, en México, generalmente se requiere más de la mitad, en Costa Rica dos tercios y en algunos otros países, como Argentina y Venezuela, para el caso del Senado, se exige la presencia de todos sus integrantes, por su parte, en Estados Unidos de América y en España, se exige la presencia de la mayoría y en Venezuela, mayoría absoluta.

Nuestra Carta Magna dispone lo relativo al quórum de las cámaras que integran el Congreso de la Unión en su artículo 63: *"Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni su ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros..."*, por lo tanto, el quórum requerido para la Cámara de Diputados será de 251 legisladores y para la de Senadores de 65, esta última a partir de la reforma de 1993, ya que anteriormente se exigía un quórum de al menos dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores, lo que representaba la presencia de cuando menos 86 de sus integrantes.

El mismo artículo 63 proporciona reglas para el caso de ausencias de legisladores y ordena que primero se llame a los suplentes y en el extremo de que el suplente no se presentara tampoco, la norma dispone que se declare vacante el puesto y se convocará a elecciones, cierto es que no se especifica en regla alguna quién hace la declaración anterior, sin embargo, se entiende que será el mismo cuerpo colegiado, que para este efecto podrá actuar con los diputados o senadores que se encuentren presentes.

Para asegurar el quórum y evitar la necesidad de declarar vacantes, el mismo precepto dicta medidas tanto en contra de los faltistas como de sus partidos políticos, en su último párrafo, dispone que incurren en responsabilidad y se hacen acreedores a las sanciones que la ley señala, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten a desempeñar su cargo, sancionando a los partidos a los que pertenezcan los legisladores que incurran en falta, toda vez que la inasistencia puede haber sido acordada y ordenada por el propio partido. La hipótesis se refiere al caso en el cual los legisladores no se presenten a aceptar y protestar su cargo desde el inicio de una legislatura y no a la hipótesis de faltas posteriores, en tal situación las inasistencias se sancionan conforme al artículo 64 de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la pérdida de la dieta del día o los días que no se concurrió a las sesiones.

Los legisladores se han planteado el problema del quórum y lo han resuelto de diversas maneras, pero siempre como un requisito previo a cualquier trabajo o ejercicio de facultades por parte de congresos, cámaras o asambleas, que en la actualidad inician sus trabajos de cada sesión declarando que hay quórum. Una vez determinado que hay quórum, la costumbre y frecuentemente el reglamento, exigen la

lectura del orden del día y del acta de la sesión anterior, ambas ocupaciones son indispensables y están ligadas al principio de orden y a la necesidad de dar seguimiento y continuidad a los trabajos camerales. Se da lectura a memoriales, oficios y comunicaciones de otros órganos de gobierno o a veces de particulares, para dar lugar a la deliberación entre los integrantes del cuerpo colegiado, al respecto, encontramos al menos dos tipos distintas de intervenciones de los congresistas:

1. Cuando abordan la tribuna con objeto de dar opiniones acerca de temas políticos, para ello, cada grupo o parlamentario del mismo partido político o de la misma corriente ideológica, elige un orador que exprese en tribuna su posición sobre el tema.
2. El otro tipo de intervenciones en tribuna se refiere al debate previo a la toma de decisión, que puede ser de carácter formal y materialmente legislativo: aprobación de una ley o reformas a una ley, o bien, sólo formalmente legislativo: aprobar el otorgamiento de una presea, hacer un reconocimiento público a un personaje histórico o elegir funcionarios de la propia asamblea.

Cuando las intervenciones en tribuna preceden a la toma de una decisión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento, que consiste en que algunos de sus integrantes hablen, desde la tribuna, y los demás, escuchen y atiendan al debate, con objeto de emitir posteriormente su voto, con pleno conocimiento de causa, así como con plenitud de convencimiento.

La mayor parte de las normas relacionadas con la deliberación se encuentran en las leyes orgánicas de los parlamentos y en sus reglamentos de debates, dichas reglas pueden variar, sin embargo, pesar del avance que se ha tenido en el trabajo de comisiones, el debate en el pleno y la votación en su forma esencial son indispensables para cumplir con las encomiendas constitucionales de las asambleas.

Los debates pueden presentarse también en las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes de los proyectos legislativos, que es dónde se pueden obtener mejores resultados, ya que es en pequeños grupos dónde con mayor facilidad se escuchan y acuerdan los argumentos y las razones, a diferencia de los grupos numerosos como son los congresos modernos, sin embargo, las normas que podemos encontrar vigentes en leyes y reglamentos se refieren con preferencia a los debates del pleno, porque es ahí donde se toman decisiones definitivas y vinculatorias. En nuestro país, la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos regula los trabajos de las comisiones, aludiendo en primer término a las disposiciones reglamentarias y estableciendo algunos principios básicos, al respecto, se establece que las reuniones no serán públicas, con lo que se pretende facilitar el trabajo de las comisiones, además, otra regla es que las decisiones se toman por mayoría de votos y los presidentes tienen voto de calidad, según lo determinan los artículos 56 y 89 de la Ley Orgánica antes citada.

Por lo que respecta al voto de calidad, podría considerarse contrario al principio de la igualdad entre los legisladores, sin embargo, no es así toda vez que un dictamen constituye un trámite intermedio, el cual no es definitivo pero que hay que agotar, por lo que en caso de empate y de no existir el recurso del voto de calidad se detendría el procedimiento sin llegar al pleno, por las opiniones encontradas de una minoría de legisladores, en cambio, una vez en el pleno todos los votos, incluido el del presidente, son de igual valor<sup>83</sup>.

La Ley Orgánica del Congreso General de nuestro país, al contrario de lo que sucede con las comisiones y comités, no tiene reglas relativas al debate en el pleno y se rige por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y por acuerdos parlamentarios que lo complementan o que

---

<sup>83</sup> Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación Módulo V Derecho Procesal Legislativo, Expositor: Lic. Alfredo del Valle Espinosa Edición: Dr. Jorge González Chávez Investigador Parlamentario Servicio de Investigación y Análisis 2001. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

con frecuencia lo sustituyen, por lo que gran cantidad de sus disposiciones resultan obsoletas, debido a que se trata de un reglamento vigente desde antes de 1934, asimismo, es importante destacar que se trata de una copia de anteriores disposiciones que provienen del usado en Cádiz en 1812 para regular los trabajos de la primera Constitución española. Las reglas de esta norma anticuada están pensadas para un pequeño Congreso, de pocas docenas de legisladores, no agrupados en partidos organizados y permanentes como los actuales, por ello, el sistema de las discusiones en dicho Reglamento, excesivamente formalista, parte del principio de la absoluta libertad de los congresistas y de su disposición a oír argumentos y a votar conforme a su convencimiento.

El debate se organiza con varios turnos de oradores en contra y en pro del dictamen, en forma alternativa, con alguna oportunidad de mayor número de intervenciones por parte de los integrantes de las comisiones dictaminadoras o por el autor del proyecto que se discute, el término de las intervenciones será como máximo de media hora y se permite a los presentes interpelar al orador para alguna explicación pertinente, también se podrá pedir la palabra para aclarar hechos o contestar alusiones personales hechas por el orador, los debates organizados de tal manera son por lo general largos y complicados, no tienen mucha utilidad para convencer a quienes deben emitir su voto, que en la mayoría de los casos lo tienen comprometido en el sentido de su grupo parlamentario. Por ello, las reglas aprobadas mediante acuerdos parlamentarios tienden a disminuir el tiempo de las intervenciones y a modificar el sistema de discursos en contra y a favor, así como en el caso de dar a conocer el punto de vista por medio de un vocero adoptado por los diversos grupos representados.

La votación es la culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado, votar es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización responde a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría, no así a un sistema autoritario vertical, en el que unos pocos mandan y todos los demás obedecen.

El voto tiene un elemento interno, que es la operación de la voluntad libre que consiste en optar en el interior de la persona, por una de las diversas posibilidades que se presenten a su inteligencia, y tiene un elemento externo, que es la manifestación a través de signos objetivos y observables de la decisión interna. Las votaciones pueden ser expresadas de diversas maneras, entre otras<sup>84</sup>:

**a) Por aclamación.** Se toma una decisión con manifestaciones inorgánicas y tumultuarias, a gritos, aplausos o silbidos, esta forma de votar no está permitida en un Congreso o Parlamento, que exige mayor seriedad y más libertad, porque en una votación por aclamación, los más violentos y decididos arrastran a los demás.

**b) Votación económica.** Se toma en forma simultánea a todos los integrantes del cuerpo colegiado, quienes manifiestan su voto con un gesto, como por ejemplo levantando la mano, alzando un cartel con un determinado color o leyenda, o poniéndose de pie.

**c) Votación nominativa.** Se toma individual y sucesivamente, manifestando cada legislador su nombre y el sentido de su voto, de tal modo que todos los presentes, se enteren de quién votó y en qué sentido.

**d) Votación secreta.** Por cédula o en papeletas, que se toma depositando en una urna boletas o papeletas en las que consta el sentido en qué voto de cada legislador, se usa para elegir personas, en especial para cargos de mesa directiva. Cabe destacar que con el avance de la técnica, especialmente la electrónica, se implantado en muchos congresos, entre ellos en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en nuestro país, el sistema de votos electrónicos, para sustituir al las proceso de votación nominativa,

---

<sup>84</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos. Ob.cit.

mediante el cual los diputados desde su curul aprietan el botón que señala el sentido de su voto y su nombre, y una luz de un color determinado identifica el sentido del voto.

En nuestro país, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dedica un capítulo a las votaciones, en el que se establecen las reglas y procedimientos para cada una de las formas de votar, como disposiciones complementarias, el Reglamento establece que cuando se está en votación, ningún miembro de la Cámara puede salir del salón o excusarse de votar. De esta disposición se desprende que los votos sólo pueden ser afirmativos o negativos, por lo que el voto de abstención no existe, ya que en el cómputo final se suma al voto negativo, toda vez que al votar, se manifiesta la voluntad a favor o en contra de un dictamen en su totalidad o en parte y para que se considere aprobado se requiere un número determinado de votos a favor, hay que recordar que la ley otorga efectos diferentes, al número de votos emitidos y exige en ciertos casos una mayoría especial<sup>85</sup>:

**Mayoría simple.** Representa cualquier número de votos que sea mayor que el de las demás opciones.

**Mayoría absoluta.** Exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes, puede constituirse en mayoría simple, pero la mayoría simple no es necesariamente absoluta.

**Mayoría calificada.** Es un número más alto que la mayoría absoluta y se exige por la Constitución General de la República o por la ley para algunas determinaciones especialmente importantes, para las cuales el legislador considera que se requiere un consenso mayor de las asambleas, generalmente, esta mayoría calificada representa las dos terceras partes de los votos, que se establecen para asuntos trascendentes en la vida nacional, pero se pueden usar otras formas, por ejemplo, 66%, tres cuartas partes o incluso un número ordinal fijo.

### 3.- El derecho de iniciar leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumera las etapas del proceso legislativo, regulándolas en los artículos 71 y 72, Sección II, denominada *De la Iniciativa y Formación de las Leyes*, ubicada dentro del Título Tercero, que trata de la *División de Poderes* en su capítulo I y del Poder Legislativo en el Capítulo II.

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el derecho de iniciativa de leyes o decretos compete a I. Presidente de la República; II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por los funcionarios estatales, en el punto I y III, deberán pasar de inmediato a las comisiones respectivas, por su parte las que presenten los diputados y senadores estarán sujetas a los trámites que designe el Reglamento de Debates. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo al inciso del artículo 122 constitucional, también tiene el derecho de iniciativa de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión y puede legislar en el ámbito local en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, en las materias expresamente señaladas en el inciso g) del artículo 122 constitucional.

La base constitucional de la que se puede desprender la técnica legislativa la constituye el artículo 72, que es el que contiene las diversas etapas del proceso legislativo moderno, al respecto, Eduardo García Máynez<sup>86</sup>, se ha referido con claridad a las seis etapas que lo integran: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

<sup>85</sup> Diplomado en Derecho Parlamentario, Tercera Generación Módulo V Derecho Procesal Legislativo, ob.cit.

<sup>86</sup> Sobre el proceso legislativo se recomienda consultar la obra de GARCÍA Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Ob. cit.

Por lo que se refiere a la iniciación de la vigencia, las reglas aplicables están contenidas en los artículos tres y cuatro del Código Civil: *“Artículo 3º.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, por su parte el Artículo 4º establece: “Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.”*

Es importante destacar que en México son dos los poderes que participan en el proceso de elaboración de las leyes de carácter federal, el Legislativo y el Ejecutivo, corresponde al legislativo su intervención en las etapas de iniciativa, discusión y aprobación, el ejecutivo interviene en la sanción, publicación e iniciación de la vigencia, a partir de las consideraciones anteriores, la técnica legislativa puede desglosarse en tres rubros<sup>87</sup>:

**a) Técnica de redacción, que comprende:**

1. Iniciativa;
2. Dictamen; y
3. Voto particular.

**b) Técnica de discusión, que abarca:**

1. Debate cerrado (lectura); y
2. Debate abierto.

**c) Técnica de votación**, cuyo contenido estudia los detalles que rodean la aprobación de las leyes o decretos por parte de los miembros del parlamento así como a los distintos sistemas para integrarla.

La iniciativa, en sentido amplio, es la facultad y el derecho que la Constitución otorga o reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales o particulares a proponer, denunciar o solicitar del órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto, por virtud del ejercicio de esa facultad o de ese derecho, su titular provoca, la acción del órgano legislativo, de las partes que lo componen o entes que dependen de él y los conmina a adoptar una resolución respecto a la materia objeto de la iniciativa.

Es importante señalar que de las leyes se desprende, expresa o tácitamente, que las iniciativas deben constar por escrito, ser redactadas en español, ser presentadas en los mismos términos que se desea sean aprobadas, ser firmadas por sus autores y ser precedidas de una exposición de motivos. En el derecho mexicano sólo pueden iniciar aquéllos a quienes en forma expresa o tácita autoriza la Constitución y únicamente lo pueden hacer respecto de las materias, términos y modalidades que ella misma previene, no es dable a las leyes secundarias aumentar el número de titulares de la facultad o derecho ni alterar los términos del ejercicio, así como tampoco es posible que un titular ceda su derecho a un tercero para que lo ejercite<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, La aplicación de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes, en Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, Chilpancingo, Gro., año 5, núm. 8, mayo-agosto de 2000.

<sup>88</sup> Sobre el tema, ver el Curso de Técnica Legislativa, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

El que se reconozca o conceda el derecho o la facultad de iniciar a diferentes entes, personas físicas o morales y no exclusivamente a los legisladores, como sucede en otros países, es una forma de colaboración entre poderes y una medida que tiende a atemperar la aplicación tajante del principio de división de poderes.

De conformidad con el artículo 71, con algunas salvedades, gozan de una facultad amplia, genérica, para iniciar, el Presidente de la República, los diputados y senadores en sus respectivas cámaras y las legislaturas de los estados, pudiéndolo hacer en cualquier momento y casi sobre cualquier materia. Los restantes titulares lo pueden hacer sólo en forma restringida, tienen limitaciones en cuanto a la materia, el tiempo y la forma, ese trato discriminatorio se explica con vista a la economía de tiempo, al respecto, la misma Constitución establece que ciertas iniciativas sólo pueden provenir de ciertos entes, presentadas en una época determinada y sujeta a un trámite especial.

#### **4.-La iniciativa de Ley.**

Para comprender esta etapa del proceso legislativo, es importante precisar el vocablo *Ley*, a efecto de ubicar con claridad la facultad de iniciativa, toda vez que no sólo el legislativo tiene la facultad de crear normas, para diferenciar las normas a que se refiere este apartado, es necesario conocer su naturaleza, al respecto, el término *ley* proviene del latín *legem*, relativo a *lex* - ley, sentido implícito probable, colección o reunión de reglas, significa regla dictada por la autoridad, para unos autores, deriva de *lex* (*ley*), y para otros, de *legare*, mandar.<sup>89</sup>

Por su parte el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>90</sup> atribuye a la palabra iniciativa cinco acepciones: 1. Derecho de hacer una propuesta; 2. acto de ejercerlo; 3. acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; 4. Procedimiento que inclina a una acción, y 5. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, como sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica.

Jurídicamente, ley es una palabra plurívoca, debido a sus diversas acepciones, se define Ley en el sentido estricto de norma primordial, como la norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto a la organización jurídica de la nación<sup>91</sup>, en los países de derecho escrito la legislación es la fuente formal por excelencia del orden jurídico, constituye el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre de leyes.

En términos generales, iniciativa de ley o decreto es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero, por circunstancias sobrevivientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas, o bien puede tratarse de un proyecto de decreto.

En los regímenes democráticos, son las asambleas, cámaras o parlamentos, quienes deciden el destino de las iniciativas de ley, sin embargo, en la práctica dicha responsabilidad la comparten con el Poder Ejecutivo, a pesar de que pueda parecer contrario al principio clásico de la división de poderes. El derecho de iniciativa es ejercido en el mayor número de países modernos por los propios parlamentos y, en orden

---

<sup>89</sup> ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación, jurisprudencia, librería de Ch. Bouret, México, 1988.

<sup>90</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª. Edición.

<sup>91</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, 9ª ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.

descendente, por las comisiones parlamentarias, el gobierno, el jefe del Estado, regiones o estados federados, por el cuerpo electoral, los órganos judiciales, las organizaciones sociales y económicas, etcétera, en nuestro país, el derecho de iniciativa corresponde exclusivamente, según el artículo 71 de la Constitución federal: I. Al Presidente de la República, II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, III. A las legislaturas de los estados.

Por su parte el artículo 70 de la Ley Fundamental, establece que: *"Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto..."*, a diferencia del artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución centralista de 1836 que establecía que: *"Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."*

Es de suponerse que el texto del artículo en cita es el antecedente del artículo 70 de la Constitución vigente, aun cuando así como en el correlativo de la Constitución de 1857, se omite la definición de lo que es ley y de lo que es decreto. En la práctica legislativa mexicana, el vocablo decreto se aplica tanto a disposiciones del Congreso de la Unión, así como del titular del Ejecutivo, esto es así, ya que cuando el Congreso reforma, adiciona, modifica o deroga una ley, acude a la figura del decreto, usando las siguientes fórmulas: "Decreto que reforma...", "Decreto que modifica...", "Decreto que reforma y adiciona", etcétera, asimismo son considerados decretos los que aprueban tratados o autorizan a recibir condecoraciones de países extranjeros y curiosamente, a un auténtico Decreto se le llama Ley como ocurre con el cuerpo normativo de la llamada miscelánea fiscal.

## **5.- Recepción de la Iniciativa.**

En términos generales se denomina Cámara de Origen aquella en la que se presenta la iniciativa, destacando que la formación de leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras: de Diputados o Senadores, con excepción de los proyectos que tratan sobre contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados<sup>92</sup>. La Cámara de origen recibe la iniciativa y su mesa directiva informa al pleno de la asamblea, ordena su turno para estudio y dictamen, a efecto de desarrollar las siguientes actividades:

Reunión de trabajo para distribuir la iniciativa entre sus miembros y explicarla, elaboración del programa de trabajo, recopilación de información especializada respecto a la iniciativa, análisis de la información y de antecedentes legales en la materia, celebración de reuniones de trabajo con representantes de órganos de gobierno y entidades públicas vinculadas con la iniciativa, reuniones de trabajo con especialistas y representantes de los grupos sociales interesados en la misma, celebración de conferencias con Comisiones homólogas de la otra Cámara, integración de la subcomisión de Redacción, formulación del proyecto de Dictamen, presentación y exposición del Dictamen a los miembros de la Comisión explicando y justificando adecuaciones y modificaciones incorporadas, análisis y discusión colegiada de la propuesta de Dictamen en la Comisión o Comisiones conjuntas, aprobación y firma del Dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión y presentación, en su caso, de voto o votos particulares por escrito de quienes disientan del parecer de la mayoría. Una vez aprobado el Dictamen se notifica a la mesa directiva de la Cámara sobre los resultados de los trabajos y la conclusión de la elaboración del dictamen para su inclusión en la orden del día y su presentación al Pleno de la Asamblea.

---

<sup>92</sup> Artículo 72 primer párrafo de la Constitución Federal, inciso h) del mismo artículo. Ob. cit.



El artículo 71 de la constitución Federal dispone en el segundo párrafo, que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión, precisando que las iniciativas presentadas por los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. En otros países las iniciativas del gobierno pasan de inmediato a la comisión, en razón de que el gobierno tiene necesidad de un proyecto para gobernar, sin embargo, cuando se trata de iniciativas presentadas por algún legislador, en la mayoría de las ocasiones, tiene que contar con la aceptación de su partido.

El artículo 30 del Reglamento Interior señala los asuntos que se van a conocer en las sesiones de las Cámaras y se indica el orden, este artículo fue complementado por un acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones en la Cámara de Diputados, señalando asimismo en el artículo 6 que el orden del día de las sesiones de la Cámara se integrará originalmente a partir de los puntos básicos referidos en el tercer párrafo del artículo 2 del mismo Acuerdo.

Por su parte el artículo segundo del Acuerdo en su tercer párrafo señala que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la Presidencia de la Mesa Directiva resolverán los viernes de cada semana durante el período de sesiones ordinarias, el número de sesiones de la siguiente semana y preparará el orden del día básico de cada una de ellas.

Para la integración de los puntos básicos se tomarán en cuenta las cuestiones a que se refieren las fracciones I, III, IV, VI y VII del artículo 30 del Reglamento, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 6:

- Acta de la sesión anterior para su aprobación, precisando el procedimiento específico para la discusión del acta.
- Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara.
- Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión (primera lectura).
- Dictámenes señalados para discutirse.
- Minutas de ley.

Los puntos antes señalados, constituyen aquellos asuntos a los que debe otorgárseles prioridad durante la sesión del Pleno de la Cámara, por lo que las proposiciones con puntos de acuerdo, agenda política, memoriales de particulares, ciertas comunicaciones, y en general todos aquellos asuntos que no se relacionen sobre iniciativas de ley o decreto, se consideran complementarios. Al ser una facultad del legislativo, la presentación de una iniciativa tiene prioridad para ser incluida en el orden del día sin necesidad de acuerdo previo de los legisladores, con lo que se pretende agilizar la actividad material otorgada constitucionalmente al legislador. Para el caso de las iniciativas provenientes del Ejecutivo o de las legislaturas de los estados, el procedimiento es anunciar la recepción de la iniciativa por conducto de la Secretaría de la Mesa Directiva, otorgando el turno a la Comisión correspondiente<sup>93</sup>.

Por lo que respecta a las iniciativas propuestas por algún miembro de la Cámara<sup>94</sup>, se le concede el uso de la palabra a efecto de que en la misma sesión haga conocer el contenido de la iniciativa, al respecto, no existe un tiempo determinado para su intervención en la tribuna, siendo aplicable la regla de que un

---

<sup>93</sup> DA SILVA, José Alfonso, El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario, en la obra Derecho parlamentario latinoamericano, Porrúa, México 1987. Edición: Dr. Jorge González Chávez Investigador Parlamentario Servicio de Investigación y Análisis 2001.

<sup>94</sup> Manuales elementales de técnica y procesos legislativos. Ob. cit.

discurso no podrá durar más de 30 minutos, limitándose a la exposición del asunto, toda vez que el proyecto de iniciativa deberá publicarse en el Diario de los Debates.

Para el caso de que el miembro de la Cámara haya enviado con anterioridad su iniciativa, se establece que deberá publicarse en la Gaceta Parlamentaria en la misma fecha en se dará a conocer al Pleno, respecto al turno de los asuntos, el artículo 23 numeral 1 inciso f) de la Ley Orgánica y la fracción III del artículo 21 del Reglamento para el Gobierno Interior, otorga esta facultad al Presidente de la Mesa Directiva para dar curso a los asuntos, respetando las reglas que al respecto señala el artículo 39 numeral 3 de la Ley Orgánica.

Siendo para las comisiones ordinarias los trabajos relativos al dictamen legislativo, además de los trabajos de información y de control evaluatorio, conforme lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, relativas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece el despacho de los asuntos que le corresponde a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, cuando llegaron las iniciativas referentes a los husos y horarios, se asumió que el asunto era de competencia de la Comisión de Energía, después se apuntó que también correspondía a Gobernación y Seguridad Pública, debido a que se trataba de un asunto de Política Interior, por lo que se turnó a Gobernación y a Energía, después Gobernación concluyó que era asunto de su competencia, la controversia sobre este tema, fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia, la que determinó que el asunto respecto al Horario de Verano es una cuestión de Metrología, relativa a pesos y medidas<sup>95</sup>.

La argumentación es que si un día tiene 24 horas, entonces tiene que ver la medida del tiempo, atendiendo al criterio de que los husos horarios son un asunto de pesas y medidas, corresponde a la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, que de conformidad con la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la que sólo le cambiaron la denominación en la Ley Orgánica por la de la actual Secretaría de Economía, pero no sus competencias.

Para poder determinar la competencia de las comisiones ordinarias hay dos criterios: Primero ver cuál es el contenido de la iniciativa para saber a qué materia se circunscribe, si la materia es transportes o si la materia es comunicaciones, si versa sobre las vías generales de comunicación o versa sobre el transporte como servicio público y segundo, hay que considerar no sólo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también se debe revisar la Ley específica para estar en posibilidad de establecer a quién está encomendada su aplicación y determinar la competencia de una Comisión.

Asimismo, se utiliza otra fórmula para establecer el turno, la cual consiste en turnar un mismo asunto a dos comisiones, una que elabora el dictamen y otra que emite su opinión, ahora bien, un órgano del Estado no debe conocer un asunto para el cual no es competente, por lo que debe declararse incompetente para conocer del asunto que le turne la Mesa Directiva, a pesar de no encontrarse expresado en la Ley Orgánica que están facultadas para declararse incompetentes, sin embargo existe un principio que es aplicable, el de legalidad.

En algunos congresos locales, se destina una Comisión en lo particular para el caso de que se declare incompetente una comisión, como en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que después de que se han hecho las excitativas y no se resuelve en la que fue turnada, se envía a dicha Comisión en lo particular.

---

<sup>95</sup> Diplomado en Derecho Parlamentario, ob. cit.

## 6.- El dictamen de las Comisiones.

El artículo 20 de la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión, en el numeral dos, inciso e), establece que a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, le corresponde cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

La formulación de un dictamen, consiste en un acto de análisis, previo a la discusión parlamentaria, lo que implica tanto un acto material como técnico, estableciéndose en el reglamento, que los dictámenes, deberán contener una parte expositiva o de las razones en que se funde, y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

El dictamen se integra de una parte expositiva, en la que relacionan discursivamente hechos y reglas, hechos y normas, hechos y prescripciones, describiendo los hechos en que se funda un criterio, para que luego se adopte una decisión, por lo que debe concluir con la formulación de preceptos, de reglas, de normas, de generalizaciones obligatorias que puedan ser votadas, ahora bien, la parte expositiva es la voluntad de la nación, expresa la voluntad nacional, la cual requiere el voto del Pleno, ya que a los argumentos de la iniciativa corresponde la opinión de la voluntad, por lo tanto la referencia del dictamen, debe estar dirigida a la calificación de lo propuesto, precisando que el dictamen puede incluir enmiendas, la cual tiene que ser suficientemente justificada, a efecto de evitar que las comisiones al dictaminar el proyecto, culmine en algo absolutamente diferente a lo que promovió el autor de la iniciativa<sup>96</sup>.

Formalmente, la parte expositiva se divide en distintos capítulos, un capítulo de antecedentes, un capítulo que hable de consultas, en el que se destaque el resultado de consultas públicas, un capítulo sobre la constitucionalidad de la ley, acerca del apoyo jurídico de la ley, referencias doctrinarias y teóricas, así como un elemento que vincule la propuesta con el resultado, para la elaboración del dictamen puede ocurrir el trabajo conjunto de las cámaras, que es lo que el reglamento identifica como conferencia, al respecto, las comisiones dictaminadoras pueden actuar y trabajar en conferencia, con el propósito de lograr que la voluntad de ambas cámaras se presente en un mismo sentido, para evitar que lo que haga una sea desechado por la otra.

El desechamiento de la iniciativa, implica el veto de una Cámara respecto de lo que hace la de origen, se encuentra previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en ocasiones el desechamiento de alguna iniciativa, se convierte en un problema político, en tales circunstancias es recomendable el trabajo de conferencia, previsto en el Reglamento, al respecto, el artículo 90 del Reglamento establece que las comisiones de ambas cámaras, pueden también tener conferencias entre sí, para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

La convocatoria entre las Comisiones de las Cámaras, se realiza a petición de los presidentes de las directivas, así como a petición de los grupos parlamentarios que tengan interés en expedir los asuntos que se están ventilando en alguna de las cámaras, a continuación de la parte expositiva, se desarrollan los artículos o preceptos de la iniciativa, en la que la técnica legislativa resulta indispensable, ya que los preceptos deben atender al principio fundamental de racionalidad, a conceptos claros y a evitar confusión, de manera que exista claridad en la norma, definiendo sin lugar a dudas el supuesto y la consecuencia, los sujetos a quienes se dirige y el sentido de su normatividad, que los preceptos se agrupen en las materias correspondientes en un orden lógico, lo que permitirá a la hora de discutirse en lo general y en lo particular,

---

<sup>96</sup> Curso de Técnica Legislativa, expositora María del Pilar Hernández. Ob. cit.

distinguir el aspecto general de la ley y lo que implica la regulación específica de cada materia en los distintos apartados.

El Reglamento determina que las comisiones deben presentar sus dictámenes 5 días después de haber recibido el proyecto, sin embargo, los dictámenes no siempre se formulan dentro del término, por lo que en las sesiones, los diputados solicitan a la Mesa Directiva, de conformidad con el Reglamento, excite a las comisiones para que presenten su trabajo, asimismo, las comisiones pueden pedir la ampliación del plazo, en razón de que el Reglamento prevé reglas para la ampliación de los plazos de presentación de los asuntos, debidamente justificada.

Lo anterior ha propiciado rezago en el desahogo de algunos dictámenes, en razón de que algunas propuestas comprenden materias que no aportan elementos de convicción suficientes para llevarse a discusión del Pleno, por lo que se van acumulando asuntos en las Comisiones, motivo por el cual sería conveniente establecer un sistema previo de revisión, con la finalidad de establecer si el dictamen propuesto es notoriamente improcedente, inclusive, antes de que se turne a Comisiones, o en su defecto, la Comisión correspondiente antes de dictaminar, se pronuncie sobre la procedencia del dictamen.

En la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, existen diferencias respecto a la presentación de los dictámenes, en el caso de los Senadores, el inciso C del numeral 1 del artículo 66 de la Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión, establece que la mesa directiva debe asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

Por lo que respecta a los Diputados, el artículo 20 numeral 2 de la Ley Orgánica establece que la mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las atribuciones de Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.

Los dictámenes de las Comisiones correspondientes, también se emiten sobre asuntos que no tienen el carácter de iniciativas de ley, lo que explica la existencia del artículo 58 del Reglamento, el cual se ubica en el capítulo relativo a las iniciativas de ley, y establece que: *“Las proposiciones que no sean iniciativa de ley, presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes: I.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor ó uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto. II.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición; y III.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso, se pasará a la comisión o comisiones a quienes corresponda, y en el segundo, se tendrá por desechada.”*

Derivado del artículo 58 del Reglamento en cita, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la LVI Legislatura, determinó que todas las proposiciones de que no fueran iniciativa de ley, pasarían directamente a las comisiones sin discusión.

Por su parte, el artículo 39 dispone que 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.

Por otra parte el artículo 34 del Reglamento en su artículo dispone que en dictámenes que no hayan pasado al pleno, quedarán para la siguiente legislatura como proyectos, por ello, la próxima legislatura los puede aceptar o los puede rechazar.

Los dictámenes sin excepción deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria a más tardar en 48 horas, antes del inicio de la sesión en que serán puestos a disposición en la sesión, al respecto, los artículos 72 inciso c) segundo párrafo de la Constitución Federal, 35, 97, 98, 99, 100 y 117 del Reglamento Interior, establecen el desarrollo en el Pleno de la Asamblea, iniciado con la Primera Lectura, en la que se procede a la lectura al dictamen por los secretarios de la mesa.

La segunda Lectura se realiza ante el Pleno y un miembro de la Comisión lo fundamenta, asimismo, cada grupo Parlamentario expone su posición, podrá dispensarse la segunda lectura del dictamen, previa consulta del pleno en votación económica, cuando ya ha sido publicado, dicha publicación surtirá los efectos del artículo 108 del RICG que establece que al principio de la discusión a petición de algún legislador, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer las constancias del expediente, si fuera necesario, acto continuo, seguirá el debate (Artículo 12 y 14 del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados (en adelante Acuerdo Parlamentario 11/97).

Al respecto cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para una intervención, sin embargo, de manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 20 minutos, las intervenciones de los grupos parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón de los diputados que los conforman, los diputados que no pertenezcan a algún grupo parlamentario acordarán con cualquiera de ellos su participación en la discusión. (Artículo 97 del RICG y artículos. 15 y 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

Se integrarán las correspondientes listas a los diputados que soliciten la palabra en contra y otra lista en favor, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión, en caso de que algún diputado que haya pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando corresponda su intervención, será colocado al final de la lista. (Artículos. 96 y 99 del RICG.)

**PRIMER TURNO**<sup>97</sup>: Cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de 10 minutos cada intervención, cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 15 minutos, los diputados sin grupo parlamentario podrán inscribirse directamente y los oradores hablarán alternativamente en contra o en pro de acuerdo al orden de las listas comenzando por el inscrito en contra, por su parte, el Presidente consultará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido. (Artículos. 115, 148, 149 y 150 del RICG. Artículo 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

**SEGUNDO TURNO**: Cuatro oradores en pro y cuatro en contra de 10 minutos, cada intervención, de manera excepcional cuando se discuten reformas constitucionales las intervenciones serán de 15 minutos (Artículo 16 del Acuerdo Parlamentario 11/97), los Diputados, aún cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de 5 minutos, pero pasarán a tribuna después de concluido el turno correspondiente, sólo podrán realizarse hasta 5 intervenciones de este tipo, una vez agotadas, la Presidencia consultará al Pleno si se procede a dar curso al turno de oradores siguiente o a la votación, según sea el caso. (Artículo 102 del RICG y artículo 20 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

---

<sup>97</sup> En lo referente al procedimiento interno para la discusión de dictámenes en comisiones, es recomendable acudir a la obra de Manuales Elementales de técnica y procesos legislativos. Ob. cit.

Posteriormente se consulta al Pleno sobre los artículos reservados para su discusión en lo particular. (Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97) y se procede a la votación nominal del dictamen en lo general y en los artículos no reservados (Artículos. 117, 134, 147 148 del RICG. Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97), en caso de ser aprobado se procederá a su discusión en lo particular, si es rechazado, se preguntara en votación económica si vuelve o no el dictamen a comisión; si la resolución fuese afirmativa, volverá para ser reformado y en caso de negativa se tendrá por desechado, pero si tuviera voto particular se pondrá a discusión en la siguiente sesión.

Si hubiera más de un voto particular, se discutirá primero el que presente el diputado perteneciente al grupo parlamentario de mayor número de integrantes, posteriormente el voto particular presentado por el diputado perteneciente al grupo parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta que fuese necesario. (Artículo 117 del RICG. Artículo 17 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

**DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR:** Se discutirá cada artículo reservado y cuando el dictamen contenga más de 30 artículos se consultará al pleno si procede su discusión por grupo de artículos, se podrán apartar las fracciones o incisos que se quieran impugnar, y lo demás del proyecto que no amerite discusión se podrá reservar para votarlo después en un sólo acto, cuando se discuten reformas constitucionales solo se podrán discutir artículo por artículo. (Artículos. 132 y 133 del RICG. Artículo 18 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

Se integran listas de los diputados que soliciten la palabra en contra y en pro, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión de cada artículo, ahora bien, si algún diputado que haya pedido la palabra no estuviera presente en el salón al momento de su turno, se le colocará al final de la lista. (Artículos. 96 y 99 del RICG), corresponderá un turno de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, de 5 minutos cada intervención cuando se discuta por artículo y de 10 minutos cuando se discute por grupo de artículos, el Presidente consultará al Pleno, mediante votación económica, si el artículo se encuentra lo suficientemente discutido. Artículo 115, 148 a 150 del RICG.

Los diputados, aun cuando no estén inscritos en las listas de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cada intervención será de 5 minutos pero pasarán a tribunal después de concluido el turno correspondiente, sólo podrán realizarse hasta 3 intervenciones de este tipo, una vez agotadas éstas, la presidencia consultará al Pleno, mediante votación económica si se procede a dar curso al turno siguiente de oradores o a la votación, según sea el caso (Artículos. 20 del Acuerdo Parlamentario 11/97 y 102 del RICG).

Se llevará a cabo la votación nominal del artículo o del grupo de artículos reservados, si un artículo o grupo de artículos sometidos a discusión en lo particular fueren rechazados, esa misma parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore, el resto del dictamen aprobado quedará a disposición de la Presidencia y no podrán turnarse a la legisladora hasta que no se presente nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva lo pertinente (Artículos. 147 y 148 del RICG y 19 del Acuerdo Parlamentario 11/97).

**MOCIONES:** En la fase de discusión y aprobación pueden presentarse diversos tipos de mociones, las cuales constituyen interrupciones que al discurso de un orador, al trámite por acordar o a la decisión de la Mesa, presenta un legislador para diferentes fines y efectos, dentro del procedimiento legislativo y concretamente en la fase de discusión de las iniciativas, los legisladores tienen derecho para que, sin

observar el turno reglamentario, dirijan a la presidencia (sin considerar el estado que se encuentre el debate), alguna moción, corresponde al Presidente dar o negar el trámite.

**SUSPENSIÓN DE LAS DISCUSIONES:** Finalmente, es importante precisar bajo que circunstancias pueden suspenderse las discusiones, el artículo 109 del RICG señala que ninguna discusión podrá suspenderse, sino por las causas siguientes:

PRIMERA, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara.

SEGUNDA, porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.

TERCERA, por graves desórdenes en la misma cámara.

CUARTA, por falta de quórum. Si el número de asistentes es dudoso, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria la falta de éste, bastará la simple declaración del presidente.

QUINTA, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta apruebe.

## **7.- El Dictamen ante el Pleno de la Asamblea.**

En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución, deben emitirse dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos y en términos generales, los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva<sup>98</sup>.

En nuestro país, el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, señala que toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido, no obstante ello, el pleno de la Asamblea puede autorizar una prórroga, asimismo, los dictámenes deben contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, esto es así, ya que el dictamen cuenta con cinco puntos básicos: 1. Proemio; 2. antecedentes; 3. considerandos; 4. puntos resolutivos; y 5. mayoría de firmas.

En caso de empate dentro de la comisión que pretende rendir el dictamen, su presidente tendrá el voto de calidad que resuelva el sentido del mismo, no obstante, los integrantes de la comisión que difieran del dictamen pueden acompañar al mismo su voto particular, según el artículo 88 del mencionado Reglamento y en caso de que una comisión no se pronuncie para rendir su dictamen, la iniciativa o petición puede someterse nuevamente a la otra Cámara después de transcurrido el término de un mes, según el inciso i) del artículo 72 constitucional.

---

<sup>98</sup> CARBONELL Miguel, Los objetos de las leyes, los reenvíos y las derogaciones tácitas, en Notas de Técnica Legislativa, Boletín Mexicano de Derecho Comparado Mexicano, nueva serie, año XXX, número 89, mayo agosto 1997.

## 8.- Discusión y Aprobación de leyes.

El Reglamento, la Ley y los acuerdos parlamentarios no hacen una distinción sobre las discusiones de los asuntos que requieren de votación, respecto de aquéllos que solamente son deliberativos, por lo que se ha acostumbrado que se usen las mismas reglas para discutir un asunto, ya sea que se trate solamente para deliberar o en su caso, que requiera de votación<sup>99</sup>.

Por regla general, la discusión de los dictámenes se divide en discusión en lo general y en lo particular, en cuanto a la discusión en lo general, tiene como propósito analizar la totalidad del dictamen, al respecto, se puede estar de acuerdo en lo general y en desacuerdo en algunos aspectos del dictamen.

La discusión del dictamen inicia sobre la parte general, con la posibilidad de presentar una proposición suspensiva para el supuesto de que no se quiera o pueda discutir durante esa sesión en particular, al respecto, el artículo 109 del Reglamento establece que ninguna discusión se podrá suspender, sino por las causas enunciadas en el precepto en cita, precisando que la proposición debe ser aprobada por la Cámara.

Asimismo, es razón suficiente que haya llegado la hora establecida por el Reglamento Interior para que se suspenda la sesión, no obstante lo anterior, se trata de una suspensión de la discusión, no así de una manera de devolver el dictamen a comisiones, aunque se ha utilizado este recurso para dar tiempo de reestudiar el problema, por lo que la Cámara únicamente debe acordar la suspensión del debate, al respecto, el Reglamento Interior en el artículo 111 señala que sólo se podrá presentar una proposición suspensiva y el artículo 110, precisa el procedimiento de suspensión de la discusión.

En caso de moción suspensiva, se leerá la proposición, sin otro requisito que escuchar a su autor, si la quiere fundar y a algún impugnador si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente, en caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra, pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Primero, lo que se discute y eso sucede también con las proposiciones con punto de acuerdo, es la pertinencia de admitir la moción a discusión sobre el asunto materia del debate que se quiere suspender, es importante señalar que la asamblea toma la determinación sobre la admisión o no a discusión, pero sin pronunciarse si se suspende el debate y una vez que se agota el debate del pro y el contra, entonces se somete a votación el fondo del planteamiento, el fondo de la proposición que es suspender el debate, en las proposiciones que no son iniciativas, el trámite se establece en los artículos 58 y 59 del Reglamento Interior, es así que lo primero que tiene que discutirse es la pertinencia de admitir la proposición, en caso afirmativo y como consecuencia del trámite, se envía el asunto a una comisión, en caso contrario no se le da entrada.

Los acuerdos parlamentarios establecen otro procedimiento para las proposiciones con punto de acuerdo, se recibe la proposición, el presidente la turna a una comisión y de estimarlo conveniente, da la palabra para que se debata en torno de lo que se ha planteado, asimismo y de conformidad con el artículo 58 del Reglamento Interior, no se discute el fondo de la proposición, sino la conveniencia de admitirla o no.

En la discusión en lo general, se pueden presentar varios supuestos, primeramente, que el dictamen sea rechazado en lo general, en este caso, el artículo 117 del Reglamento Interior establece que una vez

---

<sup>99</sup> Conferencia pronunciada sobre las normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes, expositor Moreno Collado Jorge. 16 de agosto 2001. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.



declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular, en caso contrario, esto es, en caso de no ser aprobado, se preguntará en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión, que es el supuesto de regresar el estudio, en caso de que la resolución fuera afirmativa, volverá para que lo reforme, y si fuera negativa se tendrá por desechado, en el supuesto de que la votación resulte contrario al dictamen en lo general, se pregunta en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión, si la resolución es afirmativa volverá para que lo reforme, en caso de ser negativa, se tendrá por desechado, en tal caso, puede proceder un dictamen alterno, el cual se presenta mediante un voto particular.

El artículo 72 constitucional establece que la facultad de desechar una iniciativa de ley o decreto corresponde al Pleno, no corresponde a las comisiones, de ahí que cuando hacen dictámenes negativos y no los quieren llevar a discusión, resulta dudosa la procedencia de que en ese acto concluye el trámite parlamentario, esto es así, toda vez que el mismo artículo 72 establece que las iniciativas desechadas por el Pleno, no se podrán volver a presentar en el mismo periodo.

Concluida la discusión en lo general y una vez que se pregunta si está suficientemente discutido, es necesario consultar a la asamblea para saber si no se reserva algún artículo, de manera que cuando se lleva a cabo la votación en lo general, se exceptúan los artículos reservados, ya que aquellos artículos que no se reservaron, son votados en el mismo acto de la votación en lo general, por ello, la reserva de artículos tiene como propósito buscar una modificación al texto de los artículos, o en su caso, proponer su eliminación.

El Reglamento Interior establece en su artículo 124 que en la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, por su parte, el artículo 125 del reglamento señala que leída por primera vez una adición, y escuchados los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión, admitida que sea, pasará a la Comisión respectiva, en caso contrario, se tendrá por desechada.

Se presenta la proposición y lo primero que se tiene que debatir es su admisión, en tal caso, el asunto pasa a la Comisión respectiva, por lo que quedaría pendiente hasta que la Comisión traiga el dictamen sobre las adiciones o reformas propuestas, mientras tanto, no se envía a la legisladora o al Ejecutivo para evitar que se lleve un asunto inconcluso a Comisión, además de preguntar si se admite, es necesario preguntar si se considera de urgente y obvia resolución, se somete a votación y si es admitida la modificación o la adición, se incorpora al texto del cuerpo normativo que ya había sido aprobado.

Durante el debate, ya sea en lo general o en lo particular, se pueden presentar diferentes intervenciones para alusiones o de las intervenciones para rectificación de hechos, previstas en el artículo 102 del reglamento Interior, sin embargo, no prevé que cuando se presente una petición de la palabra para hechos, al mismo tiempo que una petición para alusiones personales, se otorgue prioridad a las alusiones personales y después a la de hechos, pero en la práctica se da preferencia a aquellas observaciones que se hacen sobre el orador, con la finalidad de que el aludido pueda defender su posición.

Por lo que respecta a las intervenciones para hechos, se trata de formular correcciones a hechos presentados por un orador, por lo que no se trata de hablar en pro o en contra, asimismo, el artículo 104 establece otra regla para intervenir en los debates, al señalar que ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden, en el caso señalado en el artículo

105, el cual precisa que no se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos del reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Asimismo, el artículo 104 señala además de los supuestos anteriores, que se podrá interrumpir en el caso de alguna explicación pertinente, interrupción que será permitida con permiso del Presidente y del orador, el Presidente consulta al orador si admite una pregunta, si acepta, se interrumpe la medición del tiempo de su discurso, para dar paso a la pregunta y a la respuesta, de igual manera, cuando se trata de lectura de documentos, se requiere la aprobación del Pleno para leer el documento, de conformidad con el artículo 113 del Reglamento Interior.

Las mismas reglas deberán aplicarse en la Cámara de Senadores y si no hay ninguna discrepancia con la Cámara de Diputados, deberá enviarse al Ejecutivo para sus efectos constitucionales, aprobado el proyecto por las Cámaras, el Ejecutivo podrá ejercer su derecho de hacer observaciones y si no hay observaciones, entonces se repute aprobado el proyecto, por lo que se procederá a la difusión correspondiente a través de su promulgación y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Cámara revisora se encarga del trámite de remitir el proyecto al Ejecutivo, pero de haber modificaciones a la minuta, se devolver a la Cámara de origen para sus efectos constitucionales, por lo que se puede devolver cambiándola en su totalidad o solo una modificación, al respecto, el artículo 72 constitucional en su inciso d), establece una votación distinta a la que pudo tenerse de origen en la Cámara correspondiente.

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto, en este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley, esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG, recibido que sea el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria.

De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora, este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Todo dictamen de comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación y para que haya dictamen, deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión, si alguno o algunos no están de acuerdo con la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.

Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación, los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados, en cuanto a las discusiones en general de un dictamen de ley, cada

grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención, después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno, la participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.

Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados, si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular, si fuesen más de uno los votos, se discutirá el voto del grupo parlamentario de mayor número de diputados y en caso de que también se rechace, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado, pero cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos, una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior, entretanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto, una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara colegisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley, en este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

1) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado integradora de la eficacia (artículo 72, inciso a, constitucional).

2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho, si una vez examinado fuera aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobara por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo, pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d, de la Constitución).

3) Si no se presentara ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuera desechado en parte, modificado, o adicionado por la cámara revisora; la discusión de la cámara de 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 origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la cámara revisora, fueran rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desechan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso e), constitucional).

Si la cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de los 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 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 (artículo 72, inciso e), constitucional).

### **9.- La Cámara Revisora.**

Por cámara revisora se comprende en el derecho parlamentario, a una de las dos cámaras que compone el Congreso General, la cual inicia su actuación durante el proceso de la formación de las leyes, una vez que ha recibido el documento que contiene la aprobación de la otra cámara (de origen), a un Proyecto de iniciativa de ley o decreto, cabe destacar que en algunos sistemas constitucionales (como las constituciones de Argentina, artículo 68 y Venezuela, artículo 167), existe la llamada cámara revisora porque tiene como función principal realizar un nuevo análisis del proyecto aprobado por la primera cámara, denominada para el efecto cámara de origen.

El procedimiento de análisis debe ceñirse al mismo procedimiento seguido en la primera cámara para aprobar la ley, por lo que una comisión ad hoc debe emitir un dictamen que la directiva somete ante la asamblea plenaria para su lectura, discusión y aprobación en su caso.

En aquellos sistemas parlamentarios en los cuales el Poder Legislativo se integra con dos asambleas o cámaras, el proceso de la formación de la ley suele iniciarlo el titular del derecho de iniciativa, en forma indistinta y ante cualquier cámara, si no se trata de un asunto de la exclusiva competencia de alguna de ellas, iniciativa que solamente podrá ser conocida, discutida y resuelta por la que tiene la exclusividad.

La exigencia de controles y equilibrio entre la actividad de las cámaras del régimen bicameral, obliga a que las asambleas conozcan y resuelvan los asuntos en forma independiente, este principio deriva de la monarquía, que indicaba que las cámaras funcionan al mismo tiempo, pero no juntas ni en presencia del rey, ya que si trabajan unidas irían en contra del principio de la dualidad de la función parlamentaria, así como si lo hicieran frente a la autoridad monárquica, se restaría autonomía y libertad a su deliberación.

La división del trabajo legislativo establece que ambas Cámaras deben funcionar en un tiempo determinado y que una no puede funcionar sin que la otra funcione, razón por la cual al hablar de simultaneidad no se refiere precisamente a que las sesiones de una y otra tengan lugar al mismo tiempo, se refiere a la actuación de ambas cámaras durante la propia legislatura, dentro del periodo constitucional o formal durante el cual deben desarrollar y cumplir con sus funciones.

La independencia del funcionamiento de las cámaras admite todas las excepciones que la legislación nacional establezca, entre otros, la de actuar como asamblea unida para iniciar o clausurar el periodo de

sesiones, nombrar o designar al titular del Poder Ejecutivo, en los supuestos de ausencia, total o parcial, durante el ejercicio del mandato.

En el derecho constitucional mexicano, el artículo 72 establece que la cámara que inicialmente conoce de una proposición legislativa, se denomina Cámara de Origen porque en ella y en primera instancia se conocen, discuten y aprueban los proyectos o iniciativas de ley o decreto, ya que este órgano colegiado resuelve en primer término, mientras que a la segunda cámara se denomina Cámara Revisora, toda vez que resuelve en segundo término, su función tiene por objeto volver a analizar la iniciativa de ley o propuesta legislativa de ley o decretos que ya han sido aprobados por la cámara de origen, al respecto, es importante precisar que este tipo de procedimiento cumple, una doble función: a) La del control de la legalidad del procedimiento aprobatorio adquirido en la primera cámara y b) la de revisión del objeto y fin del proyecto de ley o decreto aprobado.

De tal manera que la segunda aprobación realizada por la Cámara revisora debe entenderse como la aprobación final, necesaria para que el proyecto aprobado por la Cámara de origen se formalice y convierta en ley, en razón de ello, la cámara revisora puede llevar a cabo las siguientes acciones: a) Aprobar totalmente el procedimiento seguido y el texto resuelto por la cámara de origen, b) no estar de acuerdo total o parcialmente con ello, c) proponer reformas o modificaciones al texto aprobado, d) rechazar y objetar el proyecto aprobado, e) recibir las observaciones que el Ejecutivo haga al proyecto aprobado por las cámaras.

La excepción a la regla de que indistintamente cualquier Cámara puede ser la de origen y, consecuentemente, la segunda cámara que actúa como revisora, se encuentra en la propia Constitución General al establecer que en los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, corresponde exclusivamente a la cámara de senadores actuar como cámara revisora.

En este sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos de una cámara por la otra, interviene el Poder Ejecutivo como instancia reguladora para el caso de conflicto de criterios, en este supuesto, el Ejecutivo solamente publica la parte del texto que haya sido aprobada por ambas cámaras y deja pendiente hasta un nuevo periodo lo relativo a las discrepancias, asimismo el Ejecutivo actúa como instancia política para suspender la promulgación y publicación de la ley, al oponer y ejercer el derecho de veto, para el caso de que ambas cámaras coincidan plenamente en la aprobación de un texto legal, al considerar el Ejecutivo inconveniente su aplicación por diversas razones, las cuales no expresa.

#### **10.- La intervención del Ejecutivo.**

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las cámaras, por lo que corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto, en caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley.

En ese sentido, la sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo, al respecto, la Constitución Mexicana en su artículo 72 b) señala que *"Se reputará aprobado 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".*

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley, de tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico: *"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)"*<sup>100</sup>.

La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto junto con la sanción y la promulgación, la que incluye en el derecho mexicano, la obligación de publicar la ley, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos y se realiza en el órgano de difusión del Estado: Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, el artículo 72 de la Constitución señala en su inciso a) que *"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 qué hacer, lo publicará inmediatamente"*.

El inciso b) establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo Federal, es decir, que el proceso legislativo no es exclusivo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, requiere la aprobación del Presidente de la República: *"Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 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 el que el Congreso esté reunido"*.

Para el caso en particular del H. Congreso de la Unión, no se utiliza la expresión 10 días naturales ni la de 10 días hábiles, en razón de que eso aplica al calendario laboral, por lo que se utiliza la expresión 10 días útiles, ya que se refiere a los días que comprenden los periodos de sesiones, es decir, desde que se abre, hasta el día en que se cierra, resultando ser días útiles aquellos que el H. Congreso puede utilizar para tomar una determinación, porque después entra en receso y la Comisión Permanente no puede decidir.

En ese orden de ideas, surge la interrogante del por qué la intervención del Poder Ejecutivo en un proceso que compete exclusivamente al Legislativo, la razón en términos históricos, surge de la Constitución de Cádiz, se retoma en la de 1824, siguiendo el modelo norteamericano, resaltando la relación entre las cortes y el rey durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, ya que no se trataba de un sistema como el que surge con la independencia de la Nueva España, en ese contexto, es entendible que el rey tiene un predominio sobre los demás actores poderes.

El sistema de asignación de la representación era en razón del Ejecutivo, es decir, los diputados representaban a los estados y los gobernadores designaban al diputado ante el Congreso, por su parte el

---

<sup>100</sup> Artículo 70 de la Constitución. Ob. cit.

Ejecutivo decidía quién sería el gobernador, entonces, no había una real selección electoral, no era la decisión del pueblo, sino que era, más bien, el predominio del Ejecutivo por sobre los otros poderes.

El fundamento radica en que nuestro sistema jurídico se prevé la división de poderes y en el que se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en el Congreso, formado por dos cámaras, el ejercicio del Ejecutivo en una sola persona y el ejercicio del Judicial en una Suprema Corte, como parte del sistema de pesos y contrapesos, es una forma en la cual los poderes se controlan unos a otros, de lo contrario, el Legislativo podría caer en excesos en el diseño de una ley, destacando que el Ejecutivo puede opinar y emitir sus consideraciones sobre lo que considera pertinente, ya que finalmente es el Poder Ejecutivo el que va a aplicar la ley, el que conoce el problema más de cerca.

No obstante lo anterior, podría ser el caso de que lo aprobado por el Legislativo, fuera contrario a la política del Ejecutivo, realizando las observaciones correspondientes y devolviéndolo al interior de la Cámara, al respecto, el Reglamento del Congreso de Chilpancingo presenta una explicación sobre el particular, expresada en su momento por José María Morelos y Pavón, sin olvidar las condiciones por la lucha de la independencia: "... *el generalísimo conoce de las necesidades y preocupaciones de la población, ya que anda por todo el territorio nacional en campaña, está en condiciones de saber lo que es buena ley y lo que no es buena ley*", así lo expresa el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, encontrando el antecedente en nuestro país, lo cual resultaba entendible en aquel tiempo, sin embargo, en la actualidad el legislador se encuentra en condiciones políticas, sociales y hasta económicas distintas a las de aquella época.

Por su parte, el artículo 72, inciso j) establece: *"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"*.

En razón de lo anterior, el Ejecutivo no puede hacer observaciones en tratándose de reformas constitucionales, toda vez que el Congreso está actuando en conjunto con las legislaturas locales, en su carácter de Poder Constituyente, mismo que representa la expresión plena de la soberanía, no puede haber nadie sobre el Constituyente, toda vez que es el creador primario de lo jurídico, consecuentemente, es el creador de las formas jurídicas primarias, motivo por el cual el Poder Ejecutivo como expresión de un poder constituido, no tiene función como poder constituyente, únicamente tiene intervención para la función legislativa ordinaria, por lo que no puede oponerse al Constituyente.

Hay que destacar que el texto constitucional se refiere a leyes o decretos del Congreso en cuanto a la excepción del veto, y el decreto de una reforma constitucional, no es propiamente un decreto que emane del Congreso, no es en ejercicio de la facultad ordinaria de legislar, por el contrario se está creando el derecho y eso hace que el poder Constituyente tenga un aspecto meta jurídico, pues esa es su naturaleza.

Por ello el Poder Constituyente no está sujeto a derecho, ya que expresa el poder en términos puros, de creación normativa, de lo contrario, estaría sujeto a otra voluntad, que eso es el derecho, entonces ya no sería poder Constituyente, pero una vez que se crea la Constitución, la soberanía ya no está en el Poder Constituyente sino en el texto constitucional y el poder Constituyente debe someterse a las reglas que él mismo creó, las puede modificar, pero siempre sometido a las reglas, la soberanía la depositó en el texto constitucional. Quienes niegan la posibilidad del veto, no sólo es porque no está prevista en el artículo 72 expresamente, sino también por la naturaleza del órgano que está actuando, que en este caso no es el Congreso solamente, sino en función del constituyente, junto con las legislaturas de los estados.

## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO TERCERO

**PRIMERA.** Congruente con los capítulos anteriores, se desprende la importancia de contar con un Congreso capacitado para realizar sus funciones, no es suficiente la pluralidad, la democracia o cualquier otra característica dentro del Congreso, es menester que concurren características jurídicas en su integración, estructura y funcionamiento.

**SEGUNDA.-** Es indispensable el manejo de la Técnica Legislativa por los parlamentarios, con la finalidad de que en general todos los actos del que emita el Congreso, cuenten con las formalidades previas, en su desarrollo y difusión, congruencia, legalidad, jerarquía, claridad y viabilidad que permita a los demás poderes de la Unión así como a los destinatarios del acto legislativo, su correcta instrumentación, aplicación y cumplimiento en su caso, de manera particular, la técnica legislativa provee al Congreso de los elementos jurídicos indispensables que deben contener dichos actos, a efecto de que sus resoluciones permitan a su vez, el debido funcionamiento entre los poderes de la Unión, además de que algunas resoluciones son de carácter previo a la emisión de alguna ley o determinan aspectos políticos de importancia nacional, que incluso, como se ha visto en el capítulo histórico, han cambiado el curso de la nación.

**TERCERA.-** Por otra parte, el proceso legislativo se encuentra revestido de importantes formalidades, las cuales aparentemente se resumen en la clasificación clásica del proceso legislativo (iniciativa, discusión, etcétera.), sin embargo el trabajo hacia el interior del Congreso y en cada uno de los actos del proceso legislativo, se encuentra otra serie de formalidades jurídicas, mismas que requieren del legislador el mínimo de conocimiento del derecho, esto es así, toda vez que la revisión de cualquier iniciativa de ley, primeramente debe ser analizada a la luz de la Técnica legislativa, con la finalidad de establecer si la misma es viable y factible su instrumentación, aplicación y en su caso, cumplimiento, si la iniciativa proviene de quien esta legitimado para ello y en cuanto al fondo, la técnica legislativa permite precisar si el contenido de la iniciativa es congruente, viable y factible en cuanto a su ámbito espacial y temporal de aplicación, a los destinatarios de la norma entre otros aspectos.

**CUARTA.-** Por ello, las asambleas que no están dotadas del mínimo conocimiento jurídico, a pesar de ser plurales o democráticas, resultarán ineficaces, toda vez que los actos que de ella emanen tendrán las deficiencias jurídicas de forma y fondo que requieren dichos actos, las leyes serán incongruentes, deficientes en técnica legislativa e incluso, algunas llegarán a ser inconstitucionales, en tales condiciones, el sistema jurídico de cualquier estado se encontraría cimentado sobre estructuras endebles, siguiendo los demás poderes de la unión la misma suerte del Poder Legislativo, en razón de que la actuación del ejecutivo se desprende de ese marco jurídico establecido por el Congreso, el Judicial por su parte, aplica el mismo marco de legalidad emanado del Congreso, en razón de lo anterior, vale la pena destacar el papel trascendente del poder legislativo dentro de cualquier estado, insistiendo en que quienes lo integran deben contar con el mínimo conocimiento del derecho así como de la función que se las ha encomendado.



## CAPITULO IV EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES.

**Sumario: 1.- La Acción de Inconstitucionalidad. 2.- La Controversia Constitucional. 3.- El Juicio de Amparo. 3.1.- El Juicio de Amparo contra Leyes.**

Con las posibilidades del control constitucional que abrió la reforma y las importantes atribuciones con que cuenta para resolverlas la Suprema Corte de Justicia, se puede afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico Tribunal Constitucional, en efecto, así nos ilustra la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas Constitucionales del 5 de diciembre de 1994: *“Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones; (...) ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales, y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno (...) y para fungir como garante del federalismo.”*

Lo que redundará necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de derecho y en el desarrollo del régimen federal, ya que desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de éstos se somete de un modo preciso al derecho y a nuestra Constitución Política.

Estas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto exista la posibilidad de que aquellos poderes u órganos estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a efecto de que determine a cuál de ellos debe corresponder.

Acorde a lo previsto por el artículo 105 constitucional, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución, si bien no deja de ser ajeno a nuestra tradición jurídica el que los integrantes de la Suprema Corte, lleven acabo funciones de instrucción, ésta es la única solución posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por el máximo Tribunal.

Por otra parte, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se divide entres títulos, que son: Disposiciones generales, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, se ha buscado que los distintos supuestos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se encuentren previstos con un cierto grado de autonomía, sin embargo, a fin de prever todos los supuestos que puedan darse en su aplicación, se estipuló que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación Supletoria al cuerpo normativo en cita, otras disposiciones que resultan comunes a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y que se encuentren previstas en el título primero de la Ley reglamentaria previamente invocada, son las relativas a competencia y ley supletoria plazos, notificaciones, presentación de promociones, imposición de multas.

### 1. La Acción de Inconstitucionalidad<sup>101</sup>.

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el procurador General de la República, en

---

<sup>101</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo. Ob. Cit. pp. 163 y ss.

forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

En el título III de la Ley Reglamentaria, se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad, al respecto, las normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que pretenden caracterizar a este tipo de acciones, en tanto que su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto, en que un mínimo equivalente al 33 por ciento de un órgano legislativo federal o estatal, o el procurador general de la República, plantean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

El hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que en su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviere ante una verdadera litis.

En la fracción II del artículo 105 constitucional y en la ley reglamentaria se prevé que el término para la interposición del escrito de inconstitucionalidad sea de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al que se hubieran publicado las normas generales impugnadas en el Diario Oficial de la Federación u órgano oficial de que se trate.

Cuando las acciones de inconstitucionalidad se promuevan en términos de los incisos a, b, d y e de la fracción II del artículo 105 constitucional, es el mínimo equivalente al 33 por ciento de los integrantes de un órgano legislativo el que actúa, por lo que ante la falta de un reconocimiento expreso para ese número de integrantes en la ley que rige el órgano al cual pertenece, se hace necesario establecer las vías para que tales miembros acrediten su personalidad y puedan llegar a estar debidamente representados.

Para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, también se prevé que sea sustanciado por el ministro que el presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad para que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental, una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en el que sustentan la validez de esas normas.

Igualmente y en términos del apartado A del artículo 103 de la Constitución, la ley contempla que se dé vista al procurador general de la República a fin de que exponga sus razones por vía de pedimento en aquellos casos que no hubieran promovido la acción de inconstitucionalidad, al igual que acontece con las controversias constitucionales en materia de acciones de inconstitucionalidad, se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo.

Muy destacable es lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: *“Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto*

*constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.”*, en este orden de ideas, a la Suprema Corte se le faculta para corregir errores en la cita de preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez y fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio.

Para que una acción de inconstitucionalidad pueda ser declarada improcedente es necesario que su improcedencia sea manifiesta e indudable, este es el criterio que ha sustentado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de jurisprudencia, P. LXXII/95, visible a fojas 72 del Tomo II, octubre de 1995 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, que literalmente señala:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.”<sup>102</sup>*

Destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, mas no así tratándose de controversias constitucionales, en este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias constitucionales se constituye un auténtico contradictorio, y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad no se presenta tal contradictorio y por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.

En la ley se determina expresamente, que distintos preceptos legales en materia de sentencias y ejecución de las mismas, prevista en el capítulo relativo a las controversias constitucionales, deben aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad, de este modo, en lo que hace a las sentencias, resultan aplicables los requisitos de las sentencias que son la obligatoriedad para todos los tribunales del país de las consideraciones que las sustentan, los modos de la publicación de las sentencias, la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad.

Es importante hacer notar que la diferencia fundamental entre los procedimientos de garantía, y del artículo 105 constitucional es muy clara, desde el punto de vista fundamental: En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, es decir, la declaratoria de inconstitucionalidad sólo beneficia al particular que promovió el juicio de amparo, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra carta magna, ya que la declaratoria relativa tiene efectos de carácter general respecto de la acción que la originó.

---

<sup>102</sup> Recurso de reclamación en la acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdán Amad y otros. 4 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sergio González Bernabé. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el cinco de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares, a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden llegar a afectar a los citados particulares.

## 2. La Controversia Constitucional<sup>103</sup>.

Son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado o bien, reclamar la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados, con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política, constituyen la denominada controversia constitucional.

En estos juicios se da intervención oficiosa y obligatoria al procurador general de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado "A" del artículo 102 constitucional y que se justifica por el carácter que tiene este servidor público como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

La participación de terceros en las controversias constitucionales encuentra su razón de ser en la importancia y trascendencia de los planteamientos que se formulan en los juicios respectivos, al respecto, debemos recordar que las pruebas ofrecidas por un tercero pueden ser legalmente agregadas a los autos, así lo indica la Tesis P. CIX/95, consultable a fojas 86 del Tomo II, noviembre de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, del tenor literal siguiente:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA MEJOR PROVEER, ES LEGAL AGREGAR A LOS AUTOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR UN TERCERO.- De conformidad con los artículos 29 a 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes en una controversia constitucional tienen a su cargo el ofrecimiento y rendición de las pruebas conducentes. Sin embargo, tomando en consideración la naturaleza de orden público de la controversia constitucional como mecanismo de protección directa de nuestra Carta Magna, el artículo 35 de dicho ordenamiento legal establece que el ministro instructor tiene expedita la facultad para decretar pruebas para mejor proveer. Ahora bien, en términos de los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia, dicha facultad implica que el juzgador puede decretar como pruebas para mejor proveer todos aquellos medios probatorios que a su juicio conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos con independencia de la fuente de que provengan, con tal de que se respeten los derechos procesales de las partes, sin que pueda considerarse como limitante para el ejercicio de dicha facultad, el que el elemento de convicción respectivo sea ofrecido por un tercero, en virtud de que, en primer lugar, éstos tienen la obligación de prestar auxilio a los tribunales en la averiguación de la verdad, de conformidad con el artículo 90 del ordenamiento legal citado, y en segundo lugar, porque atendiendo a su finalidad, la facultad para decretar pruebas para mejor proveer conlleva que el juzgador puede allegarse todos los elementos necesarios para el esclarecimiento de la verdad, siendo que las pruebas decretadas con tal carácter son agregadas en autos no en atención a la promoción de un tercero, sino a la facultad propia concedida al juzgador por disposición expresa de la ley."<sup>104</sup>*

<sup>103</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo. Ob. Cit. pp. 166 y ss.

<sup>104</sup> Recurso de reclamación en la controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, Pedro Jiménez León, presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco y Andrés Madrigal Sánchez, procurador general de Justicia de dicho Estado. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández. El Tribunal Pleno

Aserto del que se advierte, que se hace indispensable que las resoluciones de la Suprema Corte definan el derecho de una manera íntegra, por ello, es necesario también, escuchar a las entidades o poderes que pudieran resultar afectados con la sentencia de cualquier manera, por ello, la participación de los terceros perjudicados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, atendiendo a las características particulares e cada controversia, deberá valorar dicha participación, en virtud de que la gran mayoría e las controversias constitucionales se han promovido por órganos colegiados, ha quedado precisada la manera en que los mismos han de ser representados.

Se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinan las correspondientes normas, la representación en juicio del presidente de la República es similar a lo contemplado en la Ley de Amparo, actualmente el ejecutivo federal también puede ser representado por el consejero jurídico del gobierno, respecto a la representación en las controversias constitucionales debe tenerse en cuenta lo sustentado por el Tribunal Pleno en la Tesis P. X/96 vertida en la página 166 del Tomo III, febrero de 1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, que expresa:

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN.- El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.”<sup>105</sup>*

Las controversias constitucionales se han concebido en términos muy flexibles y por lo tanto, dotan al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso, prueba manifiesta de ello se aprecia en la Tesis P/J 68/96 plasmada en la página 325 del Tomo IV, noviembre de 1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, que textualmente previene:

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.- De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de*

---

en su sesión privada celebrada el trece de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CIX/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

<sup>105</sup> Reclamación en la controversia constitucional 17/95. Ayuntamiento de Tepozotlán, Morelos. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el seis de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número X/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a seis de febrero de mil novecientos noventa y seis.

*las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.”<sup>106</sup>*

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Los únicos incidentes de especial pronunciamiento que reconoce son los de nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documentos, esta delimitación provoca que todos los demás incidentes que surjan durante la tramitación de los juicios, salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia, deberá fallarse en sentencia definitiva, lo cual evita la dilación de los procedimientos con motivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición del fondo de las controversias mismas.

En materia de suspensión, el ministro instructor de oficio, o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto antes de que se dicte la sentencia definitiva, pero la suspensión no podrá otorgarse: 1. En aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales y 2. En los casos en que se pongan en peligro la seguridad y economía nacionales y las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o en las que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional), así lo ha sostenido el pleno de nuestro máximo Tribunal en la Tesis P. LXXXVII/95, consultable a fojas 164 del Tomo II, octubre de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, la cual literalmente previene:

*“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A LA SOBERANÍA DE UN ESTADO.- La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (“La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél.”<sup>107</sup>*

<sup>106</sup> Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 68/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

<sup>107</sup> Recurso de reclamación en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado y otros. 14 de septiembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número LXXXVII/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

Las causales de improcedencia y sobreseimiento que rigen las controversias constitucionales se encuentran establecidas expresamente en la ley reglamentaria, entre algunas de las causales de improcedencia se prevé 1. La materia electoral, 2. Respecto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia, 3. Aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada y hayan cesado los efectos de la norma general o materia de la controversia y 4. Por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Como causales de sobreseimiento encontramos las que derivan de un desistimiento, que aparezca una causal de improcedencia durante el procedimiento, la inexistencia el acto y la celebración de un convenio entre las partes, respecto de la última, cuando estén involucradas normas generales, no podrá decretarse el sobreseimiento, pues puede legal a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal, igualmente la ley reglamentaria en comento establece los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación con el propósito de que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales y estén en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente.

Aún cuando pareciera excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios, por lo que igualmente existe la posibilidad de que la parte actora amplíe su demanda en el caso de que a la contestación de la demanda aparecieran hechos nuevos, o si durante el curso del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción apareciera un hecho superveniente, con la posibilidad de que la parte demandada pueda reconvenir a la actora.

La instrucción de las controversias constitucionales se deja totalmente a cargo de aquel ministro que por turno se ha designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la misma a la celebración de la audiencia en que las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos.

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales, son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva, la relevancia de este tipo de conflicto justifica la atribución concedida al ministro instructor para decretar discrecionalmente el desahogo de pruebas para mejor proveer la resolución de los juicios, sin más restricción que la naturaleza y características del asunto, por lo que existe un sólido sistema de suplencia de la queja puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

A este respecto destaca la P. CX/95 consultable en la página 85 del Tomo II, noviembre de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, expresando ad literam:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER.- En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer "en todo momento", es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por lo tanto, tal poder comprende el tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas existe un período probatorio establecido en la ley de la materia que no rige para el juzgador), o*

*que no provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del ministro instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio ministro "asimismo", -esto es, con independencia de lo anterior-, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto, estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses."<sup>108</sup>*

El ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer en cualquier momento, es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado en la sentencia, no teniendo ninguna otra condición, el aplazamiento de la resolución de estos juicios se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no se regula en forma genérica y rígida, supuestos que en la práctica pueden dar lugar a reflexiones y consideraciones particulares por parte del Tribunal Pleno al emitir estos acuerdos generales.

Igualmente se precisan los requisitos que las sentencias deben contener y se exige a la Suprema Corte de Justicia fijar de manera concisa los actos o normas reclamadas, los hechos y las pruebas que los demuestren, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutiveos, los alcances y efectos que vayan a dar a su sentencia y los órganos que deben cumplirla, así como todas aquellas consideraciones que permitan a la sentencia alcanzar su plena eficacia.

El tipo de juicio de que se trata, exige que el máximo Tribunal de la República cuente con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones, debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas generales respecto de la Constitución, es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales normas generales, no sólo recaigan en las normas objeto de la controversia, sino también en aquellas normas cuya propia invalidez derive de la norma declarada inconstitucional, es ésta la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales.

Respecto a cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sea notificada a las partes, y publicada de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, una excepción a la forma de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales, por lo que la sentencia correspondiente será publicada en el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

Por lo que se refiere a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en las que se declare la invalidez de normas generales o actos, se determina por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto

---

<sup>108</sup> Recurso de reclamación en la controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, Pedro Jiménez León, presidente de la Gran Comisión de la LV Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco y Andrés Madrigal Sánchez, procurador general de Justicia de dicho Estado. 12 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el trece de noviembre en curso, por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número CX/95 (9a.) la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.



de sus resoluciones, una vez que haya comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento.

Por ese motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición, incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva.

El incumplimiento de las sentencias es castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito, para que se individualicen las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia, tal incumplimiento de las sentencias, o la repetición del acto o norma impugnada sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el presidente de la Suprema Corte, a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que debe formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento o proceso de la autoridad considerada responsable.

La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos puedan defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo, a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales.

La ley reglamentaria sólo prevé los recursos de reclamación y queja, el primero, para combatir diversas resoluciones dictadas por el ministro instructor a lo largo del procedimiento en cuestiones relativas a la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente (incluyendo el de suspensión), o a la admisión o desechamiento de pruebas o contra las resoluciones del presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno, en lo que se refiere a la queja, su procedencia está prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión o en la ejecución de las sentencias.

La tramitación de las reclamaciones y quejas se llevará a cabo por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez designará al ponente que prepare el proyecto que deba ser sometido al Tribunal pleno para su resolución definitiva.

Como una particularidad de las sentencias que se dicten en materia de controversias constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debemos tener en cuenta que, cuando la sentencia declara la invalidez de una norma general estatal, sólo tendrá efecto para las partes, así lo ha sostenido el Triunfal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis P. /J. 72/96 de la página 249, Tomo IV, noviembre de 1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, que expresa:

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.- De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras*

*de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.”<sup>109</sup>*

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

### **3. El Juicio de Amparo<sup>110</sup>.**

Respecto al juicio de amparo resulta de medular importancia señalar que el mismo encuentra sustento en los artículos 103 y 107 constitucionales los cuales, junto con su Ley reglamentaria, son la base de la institución jurídica cuyo estudio nos ocupa, en este sentido es importante destacar que el texto del artículo 103 es idéntico al del artículo 101 de la Constitución de 1857.

Por lo que respecta al extenso artículo 107 de nuestro máximo ordenamiento, es menester considerar que el mismo establece algunas reglas generales a las que debe sujetarse el amparo, las cuales se encuentran enunciadas a continuación:

1. Principio de instancia de parte agraviada.
2. Principio de relatividad de la sentencia.
3. Especificación de los casos en que procede el amparo contra acto de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

---

<sup>109</sup> Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 72/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

<sup>110</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo. Ob. Cit. pp. 311 y ss.

4. Principales reglas del amparo en materia administrativa.
5. Determinación de los casos en materia penal, administrativa, civil y laboral, en los que debe promoverse directamente el amparo ante los Tribunales Colegiados y la facultad de la Corte de conocer de los amparos directos que lo ameriten, de oficio o a petición fundada.
6. Referencia a la ley reglamentaria, en cuanto al trámite y términos del amparo directo.
7. Reglas fundamentales aplicables al amparo ante jueces de Distrito.
8. Procedencia de la revisión contra las sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito; casos en que debe conocer de la revisión la Suprema Corte de Justicia y facultad de ésta para atraer otros amparos en revisión, de oficio, o a petición fundada, fuera de estas hipótesis conoce el correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito en forma definitiva.
9. Irrecurribilidad de las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito y caso de excepción.
10. Principios que rigen la suspensión de los actos reclamados.
11. Jurisdicción concurrente y auxiliar.
12. Denuncia de contradicciones de tesis y efectos de la jurisprudencia así fijada.
13. Base constitucional de la caducidad por inactividad del quejoso o del recurrente.
14. El Ministerio Público Federal como parte en todos los juicios de amparo.
15. Responsabilidades de las autoridades; establecimiento de la separación del cargo y consignación penal con sanciones.

Como se puede apreciar de los puntos detallados, los mismos son la base u origen de los lineamientos fundamentales del amparo, en este orden de ideas, resulta importante destacar el presupuesto básico de que el juicio de amparo es un sistema de control constitucional, que se ejercita ante un órgano jurisdiccional por vía de acción y que procede por violaciones cometidas por parte de una autoridad, mediante leyes o actos que lesionan derechos fundamentales o esferas de competencia estatales o federales impartiendo su protección al caso concreto.

En este contexto resulta válido estimar que el juicio de amparo tiene como materia leyes o actos provenientes de cualquier autoridad ejecutiva, legislativa o judicial, tanto federal como local, el control constitucional en nuestro país se restringe a la defensa de los derechos del hombre y a la violación de las esferas locales y federales, pero siempre que la misma cause perjuicio a un particular, lesionando sus derechos fundamentales.

### **3.1.- El Juicio de Amparo Contra Leyes<sup>111</sup>.**

El ideal de un sistema democrático–constitucional es mantener incólume el ordenamiento Supremo, el Derecho Fundamental, mediante el aseguramiento del principio de supremacía con que está investido respecto de la legislación secundaria, en efecto, es la Constitución el cuerpo normativo en que, al menos teóricamente, el pueblo, en ejercicio de la potestad soberana de que es titular real, ha cristalizado sus designios.

Se dice pues, que es la Constitución la Ley Fundamental del Estado, porque significa e integra la base jurídica política sobre la que destaca toda la estructura estatal y de la cual derivan todos los poderes y normas, además la Constitución es también la Ley Suprema, debido a que sobre ella, como ordenamiento jurídico, no existe ningún cuerpo legal, toda la legislación secundaria, o sea aquella que no es constitucional, debe supeditarse a ella, teniendo las autoridades estatales y en especial los jueces, que desplegar su actividad conforme a sus mandamientos (principios de la supremacía constitucional).

<sup>111</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo. Ob. Cit. pp. 224 a 252.

Es así que en un Estado utópico, el respeto al régimen constitucional por los poderes constituidos, es decir, creados por él, sería efectivo sin necesidad de un medio jurídico que tenga como finalidad lograr conseguir ese respeto, desafortunadamente, no sólo las situaciones políticas y sociales prácticas y reales desmienten tal aseveración, sino que en muchas ocasiones, dadas históricamente, se han podido palpar flagrantes violaciones y arbitrariedades cometidas contra la Ley Suprema, por esta razón, en vista de que la experiencia acusaba resultados y consecuencias opuestas y contrarias a las anheladas y concebidas por aquellos que creyeron que la mera existencia de una legislación suprema implantaría un efectivo régimen estatal de legalidad, se juzgó inaplazable la creación de medios jurídicos, más o menos eficaces, tendientes a hacer prevalecer la Constitución sobre la actividad de las autoridades, en una palabra, al mero derecho declarado hubo necesidad de agregar, en el sistema jurídico, el derecho de garantía o garantizado.

Fue así como en el devenir histórico del Derecho Público universal, descubrimos intentos cuya teleología estriba en hacer respetar un derecho supremo, bien consuetudinario o bien legal, en un principio, ese medio de protección jurídica se contrajo a garantizar la libertad personal, posteriormente se fue haciendo extensivo a otros derechos del hombre, tales como la propiedad, extensividad que llega a su máximo grado al abarcar la legalidad como garantía del gobernado tal como sucede entre nosotros.

Hacer que impere en la realidad el principio de la supremacía constitucional en todos sus aspectos, sólo es posible si no se excluye de la esfera de protección del medio jurídico respectivo a los actos normativos de un poder, referidos en concreto al control constitucional de las leyes realizado por órganos jurisdiccionales, al respecto, los sistemas de mantenimiento de la supremacía de la Constitución sobre el poder o actividad legislativos ordinario, sistemas que en el fondo corresponden a los regímenes que integran la clasificación adoptada por nosotros acerca del régimen jurisdiccional de tutela constitucional, a saber: aquel que se ejercita por vía de acción y aquel que se despliega por vía de excepción.

En síntesis, independientemente del régimen de conservación del orden constitucional de que se trate, lo cierto es que el anhelo de todos aquellos sistemas estatales de derecho, en los que impera, al menos teóricamente, el principio de la supremacía de la Constitución consiste en proteger a ésta no sólo contra los actos concretos autoritarios que la violen (control de actos stricto sensu), sino ponerla a salvo de la actividad ordinaria legislativa, reafirmando la hegemonía de la Ley Suprema sobre las leyes comunes o secundarias, bien por medio de declaraciones generales y abstractas (control por órgano político) o bien mediante la consideración de su ineficacia en casos particulares y concretos (control por órgano jurisdiccional).

Ahora bien, independientemente de los antecedentes históricos respecto al control sobre las leyes inconstitucionales en México, es importante resaltar la manera como están concebidos los artículos 101 y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo que no deja lugar a dudas respecto de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, esto es, contra actos de autoridad (en sentido amplio) creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales.

Sin embargo, la cuestión no se resuelve atendiendo única y exclusivamente a la redacción literal de los artículos 103 de la Constitución vigente y 101 de la del 57, es menester por el contrario fijar bien y con precisión el sentido del concepto *leyes*, su alcance jurídico en relación con el amparo, esto es, hay que determinar hasta qué punto y bajo qué condiciones éste es procedente contra actos legislativos en sí mismos considerados, independientemente de su aplicación concreta por un acto autoritario particular y posterior.

Si rechazar el amparo contra leyes y sólo aceptar su procedencia contra el acto aplicativo concreto correspondiente, constituye un error que desnaturaliza nuestra institución controladora, restringiendo indebidamente su alcance protector, no menos indebida es la apreciación de que también desvirtúa la naturaleza misma del amparo, no ya limitando su objetivo preservador, sino ensanchándolo.

En consecuencia, para que el amparo se mantenga dentro del cauce que le marca su propia esencia institucional, sin dejar de ser un medio de impugnación de leyes inconstitucionales que violen las garantías individuales o que impliquen una invasión en la esfera de competencia de la autoridad federal por la local o viceversa, es menester reafirmar el principio de la existencia del agravio personal, lo cual se logra, en la cuestión que estamos estudiando, mediante la determinación de los efectos de la disposición legal de que se trate en cuanto a su afectación personal.

Si no se quiere desnaturalizar al juicio de amparo, si se le pretende conservar en relación con la impugnación a las leyes inconstitucionales, es necesario restringir su procedencia relativa, aprobándose de la idea de Rabasa, en el sentido de hacer extensiva su protección contra cualquier disposición legal, sin distinción de ninguna especie.

Hay pues, que analizar en cada caso la índole de los efectos o consecuencias jurídicas de la ley, con el fin de constatar si producen o no, por la mera promulgación de aquélla, algún agravio personal, directo y concreto, cuya existencia es una de las bases sobre las que descansa nuestra institución controladora, sin requerir un acto aplicativo posterior,

Si una es la naturaleza jurídica intrínseca de la ley, que como tal y desde el punto de vista material, se define como un acto de autoridad, en la acepción amplia del vocablo, que crea, modifica o suprime situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, no acontece tratándose de la manera como opera en el campo de la realidad en la cual va a producir su afectación, pues la vida de una disposición legal, desde que se promulga o sanciona por el Ejecutivo, transcurre a través de varias etapas, establecidas en atención al modo como interesa al objeto de su aplicación.

Desde este punto de vista y en consideración a la forma de realización de los efectos de una ley en la esfera en que va a operar, se puede decir que éstos se producen mediata o inmediatamente, a partir de la vigencia constitucional de la disposición legal, ya que las consecuencias de una ley se producen mediatamente, cuando por su sola expedición no se engendra afectación alguna en las situaciones prácticas en que opere, sino que se requiere la comisión de un acto aplicativo posterior que imponga o haga observar los mandatos legales.

En esta hipótesis, la observancia, el acatamiento de una ley, se hacen efectivos mediante un hecho posterior, por lo que su sola promulgación, su mera existencia como tal, es inocua para producir efecto alguno en la situación que va afectar, puesto que es indispensable la realización de un acto de autoridad posterior, concreto, que aplique la norma jurídica, por el contrario, existen leyes que no necesitan de una aplicación posterior para producir sus efectos en las situaciones para las que están destinadas a operar, sino que su sola promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas, a las cuales afecta inmediatamente.

Estas disposiciones legales, que no requieren para la causación de sus efectos jurídicos se denominan como autoaplicativas, respecto a estos dos estados en que puede encontrarse una ley y en relación con la causación práctica de sus efectos, cabe precisar que uno de los principios jurídicos constitucionales sobre

los que descansa el juicio de amparo concierne precisamente a la existencia de un agravio personal y directo, de tal suerte que, cuando no hay ese agravio, aquél es improcedente.

Ahora bien, si una ley, por la naturaleza misma de los términos en que está concebida, no produce por sí sola ningún agravio, es lógico que contra ella no puede ejercitarse la acción de amparo, pues falta en esta hipótesis la causa próxima de la misma, es decir, la presencia del perjuicio o daño individual, concreto y directo, en cambio, cuando se trata de una ley auto aplicativa, que por sí misma, por el mero efecto de su promulgación afecte a alguien o a una categoría determinada de personas ocasionándole un agravio, sin que sea menester para ello que se ejecute un acto aplicativo concreto, entonces el juicio de amparo es perfectamente procedente.

De lo anterior se infiere que el amparo contra leyes, esto es, contra actos de autoridad (lato sensu) creadores, modificativos o extintivos de situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, en cuanto tales, procede cuando se trata de leyes autoaplicativas, en los términos que se han expuesto y que por exclusión, es improcedente cuando lo que se trata de impugnar consiste en disposiciones legales que requieran un acto concreto de aplicación posterior para producir un agravio, pues en estos casos el amparo se dirige contra dicho acto combatiéndolas simultáneamente a través de él.

En las relacionadas condiciones es importante citar el criterio de nuestro máximo tribunal de amparo, visible en la tesis de jurisprudencia del Informe de Labores de 1989, Primera Parte, Tribunal Pleno, Páginas 586 y 587, del Tenor literal siguiente:

*"AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. PROCEDE CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.- En el segundo supuesto que distingue la norma contenida en la fracción VI, del artículo 73 de la Ley de Amparo, es decir, tratándose de leyes heteroaplicativas, cabe establecer que no cualquier "acto posterior" de aplicación de la Ley puede dar pauta para que el particular impugne su constitucionalidad puesto que la citada disposición interpretada en forma relacionada con lo que se prevé en los párrafos segundo y tercero de la fracción XII del mismo precepto, permite concluir que tal "acto posterior" de ejecución de la ley se refiere sólo al primero y no al segundo o subsecuentes actos de aplicación. Un análisis congruente y sistemático de la indicada fracción XII lleva a sostener que dicha fracción esta concebida de manera tal que cuando en juicio de amparo se impugna una ley con motivo de su aplicación concreta, es una exigencia ineludible que la acción constitucional que en contra de ella se ejercite se haga, precisamente, con motivo de su primer acto específico de individualización y no del segundo o ulteriores actos; tal exigencia, en efecto, no sólo deriva de lo dispuesto en el segundo párrafo, sino especialmente de lo que estatuye en el tercero, en el cual de un modo manifiesto se aprecia que las opciones que ahí se establecen para poder combatir la ley en juicio de garantías están referidas y parten del propio acto de aplicación de la ley, esto es el agraviado puede interponer amparo en contra de la ley al través de su primer acto de ejecución o bien en contra de la resolución que recaiga al recurso o medio legal de defensa interpuesto en contra de dicho acto. La finalidad del sistema de adopta la Ley de Amparo en la disposición en cita radica, precisamente, en que la constitucionalidad de la ley se exime y juzgue una sola vez y no tantas veces como actos de aplicación que de dicha ley existan; esto, aparte de evitar la litispendencia y asegurar el respeto al principio de cosa juzgada, asimismo evita la contradicción de sentencia sobre el particular. Consecuentemente, si el particular promueve juicio constitucional reclamando una ley como heteroaplicativa, pero no con motivo de su primer acto de aplicación, sino del segundo o subsecuentes actos de ejecución, el juicio de amparo en tal hipótesis será improcedente".*

No pasamos por alto la dificultad que presenta la formulación de un criterio general y unitario para calificar una ley como autoaplicativa o de acción automática, que pudiera comprender lo diferentes ángulos en que la Suprema Corte se ha colocado respecto a tal cuestión.

Toda disposición legal contiene una situación jurídica abstracta, dentro de la que establece una cierta regulación o modo de obrar para los sujetos generales en ella implicados, esto es, toda norma jurídica consta de un supuesto y de una regulación, por ende, si la situación concreta se halla comprendida dentro de la situación abstracta involucrada en la norma, o si el supuesto legal se encuentra realizado en el caso particular de manera automática al entrar la ley en vigor, es decir, sin que para constatar dicha adecuación o correspondencia sea necesario un acto distinto y posterior a la norma, se estará en presencia de una hipótesis de la ley autoaplicativa o autoefectiva, siempre que por virtud de la coincidencia entre lo concreto y lo legal–abstracto se consigne una obligatoriedad.

Por el contrario, si la norma establece una regulación obligatoria con vista a determinadas circunstancias abstractas, cuya individualización requiere la realización de hechos concretos que las produzcan particularmente, aquélla no será autoefectiva, lo que acontece, por ejemplo, en el caso de que la ley imponga algunas sanciones por ejecutar o dejar de ejecutar ciertos actos y no cuando se base exclusivamente en situaciones personales ya existentes en el momento en que adquiriera vigencia.

Ahora bien, si los hechos que individualizan una norma general son obviamente posteriores a dicha norma, es evidente que debe ser constatado por alguna autoridad, a la cual corresponde imputar a los casos concretos en que se produzcan la regulación consignada en la ley, por lo que sólo cuando tal referencia opere, procederá contra la norma el amparo a través del acto de aplicación respectivo por modo necesario.

La individualización automática de las situaciones abstractas previstas en la ley, es decir, la obligatoriedad que impone a los sujetos en ellas comprendidos, puede operar no sólo cuando se trate de situaciones particulares y existentes en el momento en que la ley entre en vigor, sino cuando surgen durante la vigencia de la misma, en otras palabras, la autoaplicatividad de la norma actúa no únicamente frente a situaciones concretas simultáneas o anteriores al momento en que la ley comience a regir, sino frente a las que se vayan creando durante el tiempo en que rija.

Por tanto, el término consignado en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo para impugnar una ley en sí misma, no debe solamente empezar a correr a partir de la fecha en que entre en vigor, sino también desde que el particular se coloque bajo los supuestos abstractos de sus disposiciones.

Las consideraciones anteriores se basan en la naturaleza misma de la ley, debido a que es un acto de autoridad esencialmente continuo, que mientras no se derogue o abrogue, rige todos los casos concretos que en número ilimitado se presenten durante el término de su vigencia, proyectándose permanente e ininterrumpidamente en forma obligatoria sobre ellos, por tanto, no debe confundirse la ley en cuanto tal, con los actos específicos que concurren en su formación jurídica–constitucional, como son, su aprobación expedición promulgación, refrendo al acto promulgatorio y publicación.

Estos actos son momentáneos y se consuman irreparablemente, sin que puedan ser invalidados mediante la sentencia de amparo, pues obviamente carece de efectos derogatorios y abrogatorios, en tal virtud, cuando se concede la protección federal contra una ley así considerada, se deja sin aplicación frente al quejoso respecto de aquellas disposiciones que hubieran sido declaradas inconstitucionales, destruyéndose, además todas las situaciones especiales que se hubieran formado por su heteroaplicación, o autoaplicación en relación con el particular agraviado.

De ello se infiere que no obstante que la expedición, promulgación y publicación de una ley sean acto irreparablemente consumados, el juicio de amparo contra el ordenamiento mismo no sea improcedente, ya

que en sustancia, el acto de autoridad reclamado es la ley misma y no los actos que concurren en su formación y vigencia constitucionales.

Es menester anotar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las leyes autoaplicativas sólo pueden impugnarse en amparo dentro de los treinta días siguientes al en que hayan entrado en vigor, “... por aquellas personas que, en el momento de su promulgación, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación...”, y que “... las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal con posterioridad al transcurso del referido término de treinta días, sólo están legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas.”, al respecto, se considera importante invocar la Tesis jurisprudencial número 122, consultable a foja 223 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, del tenor literal siguiente:

*“LEYES, AMPARO CONTRA. TERMINO PARA PROMOVER LA DEMANDA.- Los distintos términos para impugnar una ley que estime inconstitucional, son: a) Dentro de los treinta días siguientes al en que entre en vigor la ley si es auto aplicativa (artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo); b) Dentro de los quince días a partir del primer acto de aplicación (artículo 21 de la misma ley) y c) Dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notifique la resolución del recurso o medio de defensa ordinario, si este se agotó previamente a la interposición del amparo (artículo 73 fracción XII, Tercer Párrafo de la Ley invocada).”*

Asimismo vale la pena traer al texto la Tesis de jurisprudencia P. /J. 55/97, visible en la página 5, Novena Época, Tribunal Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo Julio de 1997, que a la letra dice:

*“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.- Para distinguir las leyes auto aplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo, desde el momento en que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permiten conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o no hacer que impone la ley, no surge en forma automática con su sólo entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se haya sometida a la realización de ese evento.”*



## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO CUARTO

**PRIMERA.-** Las funciones encomendadas al poder legislativo, se concretan principalmente en el establecer el marco jurídico nacional en el cual se desarrolla la actuación del poder ejecutivo, es decir el legislativo provee al ejecutivo de las herramientas para realizar sus funciones, en ese contexto, tanto en el gobernado como en los diferentes niveles de gobierno, se concreta el trabajo del legislativo por conducto del ejecutivo.

**SEGUNDA.-** No es verdad que el Poder Legislativo sea el poder supremo del Estado, pues no hay nada que supere, jurídicamente, a la potestad popular cristalizada en la Constitución, dentro de cuyo régimen todas las autoridades, todos los poderes, en virtud de ser creados por ella, le están supeditados y le deben sumisión a la Ley Suprema.

**TERCERA.-** Siendo inherente a la índole de toda constitución su supremacía respecto de la leyes ordinarias, por un lado, y su imperatividad sobre los actos no legislativos de las autoridades del estado por otro, sería absurdo permitir la existencia de un poder al cual se reputara como absoluto, capaz de vulnerar y hasta de contravenir el propio orden constitucional, dentro del cual deben funcionar todos los órganos estatales, por ello el control constitucional se encuentra por encima de cualquiera del poder Legislativo y Ejecutivo.

## CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.

**PRIMERO. ÓRGANO LEGISLATIVO Y ESTADO.-** El Órgano Legislativo se constituye en el seno deliberante más eficaz para la toma de decisiones y representación de los gobernados, sin embargo, las diversas formas de deliberación ya se habían puesto en práctica con anterioridad al surgimiento del Estado, por lo que la deliberación y el consenso colectivo no requieren de la preexistencia del Estado, pero el Estado sí requiere de la existencia de un Órgano Legislativo.

**SEGUNDA.- DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO.-** La democracia en sus múltiples variantes, ha sido hasta ahora, la forma de gobierno más representativa para los diferentes modelos económicos, sociales, políticos del mundo moderno, sin embargo, no ha sido la forma de gobierno más efectiva, justa o equitativa para el gobernado, por lo tanto las democracias no pueden considerarse resultado de una decisión democrática, debido a que la sociedad que se constituye como democrática, primeramente se constituye como sociedad y de origen, una sociedad humana estaría más cerca de la tiranía o de la aristocracia, por ello la democracia no puede pensarse como la situación a través de la cual la humanidad ha alcanzado su realización suprema.

**TERCERA.- DEMOCRACIA Y ÓRGANO LEGISLATIVO.-** La democracia en los estados modernos encuentra su medio natural para desenvolverse, debido al creciente número de gobernados, de las ciudades y de los problemas que cada uno conlleva, la representación del pueblo en las decisiones de gobierno, tiene su expresión más efectiva a través de los parlamentos u órganos deliberantes, esto es con el Órgano Legislativo.

Es en el Órgano Legislativo dónde el pueblo expresa su voluntad a través de sus representantes, voluntad que se plasma en los diferentes actos emanados del parlamento, en especial la legislación, a través de la legislación, se otorgan atribuciones o limitan facultades a los demás órganos de gobierno, se materializan las necesidades apremiantes del pueblo, y sobre todo, se expresan las voluntades de los gobernados.

**CUARTA.- ÓRGANO LEGISLATIVO Y DIVISIÓN DE PODERES.-** La función del Órgano Legislativo no es posible sin la previa división de poderes y sin la representatividad otorgada por los gobernados a los gobernantes, conciencia auténtica de que se representa a un grupo de gobernados y no así a un grupo político, que se trata de un servicio público otorgado por la misma población, que las decisiones que emanan del parlamento constituyen los parámetros, directrices y guías por dónde los demás poderes deberán circunscribir su actuación y, por supuesto, donde la vida nacional se desenvuelve.

**QUINTA.- PROFESIONALIZACIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.-** La estructura y funcionamiento del H. Congreso de la Unión, han sido el resultado de las constantes transformaciones de la vida política, social, cultural y económica del Estado Mexicano, sin embargo, dichas transformaciones no implican una evolución, en el sentido de progreso de la palabra, por ello, es indispensable que los integrantes de los Órganos Legislativos cuenten con el mínimo de conocimientos de la labor legislativa, la cual se desenvuelve en el campo del derecho, por ello y a pesar de que resulta entendible, justificable y hasta necesario que los miembros del Órgano Legislativo tengan conocimientos multidisciplinarios, de diferente nivel académico, social, económico, cultural, etcétera, ya que representan precisamente, los variados intereses de la vida de un pueblo en sus diferentes aspectos, no obstante, es menester contar con un Órgano Legislativo capacitado para realizar el trabajo legislativo, que si bien no sólo consiste en elaborar leyes, también es cierto que se requiere el mínimo de capacitación en materia jurídica, ya que todas las funciones del Congreso se desarrollan a la luz del derecho, por lo que un congresista sin el mínimo

conocimiento de los principios jurídicos esenciales del Congreso, más allá de realizar un trabajo decoroso, podría entorpecer el desarrollo mismo de la nación.

**SEXTA.- TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ÓRGANO LEGISLATIVO.-** Es indispensable el manejo de la Técnica Legislativa por los parlamentarios, con la finalidad de que en general todos los actos del que emita el Congreso, cuenten con las formalidades previas, en su desarrollo y difusión, congruencia, legalidad, jerarquía, claridad y viabilidad que permita a los demás poderes de la Unión así como a los destinatarios del acto legislativo, su correcta instrumentación, aplicación y cumplimiento en su caso, de manera particular, la técnica legislativa provee al Congreso de los elementos jurídicos indispensables que deben contener dichos actos, a efecto de que sus resoluciones permitan a su vez, el debido funcionamiento entre los poderes de la Unión, además de que algunas resoluciones son de carácter previo a la emisión de alguna ley o determinan aspectos políticos de importancia nacional.

Por otra parte, el proceso legislativo se encuentra revestido de importantes formalidades, el trabajo hacia el interior del Congreso se encuentra otra serie de formalidades jurídicas, mismas que requieren del legislador el mínimo de conocimiento del derecho, la revisión de cualquier resolución del Órgano Legislativo, primeramente debe ser analizada a la luz de la Técnica legislativa, con la finalidad de establecer si la misma es viable y factible su instrumentación, aplicación y en su caso, cumplimiento, así como determinar si quien promueve esta legitimado para ello, En cuanto al fondo, la técnica legislativa permite precisar si el contenido de las resoluciones del Órgano Legislativo son congruentes, viables y factibles en cuanto a su ámbito espacial y temporal de aplicación, así como a los destinatarios, entre otros aspectos.

**OCTAVA.- EL TRABAJO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO.-** Los Órganos Legislativos que no cuentan con integrantes dotados del mínimo conocimiento jurídico, a pesar de ser plurales o democráticos, resultarán ineficaces, toda vez que sus actos tendrán las deficiencias jurídicas de forma y fondo que requieren, las resoluciones serán incongruentes, deficientes en técnica legislativa e incluso, algunas llegarán a ser inconstitucionales. En tales condiciones, el sistema jurídico de cualquier estado se encontraría cimentado sobre estructuras endebles, siguiendo los demás poderes de la unión la misma suerte del Poder Legislativo, en razón de que la actuación del ejecutivo se desprende de ese marco jurídico establecido por el Congreso, el Judicial por su parte, aplica el mismo marco de legalidad emanado del Congreso.

**NOVENA.- EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL.-** Sea por la vía de juicio de amparo, controversia constitucional, o acción de inconstitucionalidad, se debe considerar que hoy en día México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución, lo que posibilita que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, ya sean estas federales, locales o municipales, siendo que las funciones encomendadas al poder legislativo, se concretan principalmente en el establecer el marco jurídico nacional en el cual se desarrolla la actuación del poder ejecutivo, es decir el legislativo provee al ejecutivo de las herramientas para realizar sus funciones, en ese contexto, tanto en el gobernado como en los diferentes niveles de gobierno, se concreta el trabajo del legislativo (ley) por conducto del ejecutivo (acto de autoridad), lo que necesariamente conlleva discrepancias entre unos y otros.

**DÉCIMA.- EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.-** No es verdad que el Poder Legislativo sea el poder supremo del Estado, pues no hay nada que supere, jurídicamente, a la potestad popular cristalizada en la Constitución, dentro de cuyo régimen todas las autoridades, todos los poderes, en virtud de ser creados por ella, le están supeditados, todos sus actos bien consisten en hechos

de perfiles concretos o en reglas generales, abstractas e impersonales, leyes deben sumisión a la Ley Suprema.

En los albores del juicio constitucional, entendido como el conjunto de medios o sistemas de protección al régimen jurídico supremo y fundamental del Estado, la preservación se refería exclusivamente a los actos emanados de aquella autoridad a la que se consideraba como depositaria de la función ejecutiva o administrativa, más tarde, se fue ampliando hasta comprender a las autoridades judiciales, contra cuyos actos violatorios de la Constitución procedía el recurso, sin embargo, siempre se observaba cierta reticencia en cuanto a hacerlo contra el creador del acto aplicativo respectivo, tal vez por estimarse, erróneamente, que el supremo poder de un Estado era aquel que estaba encargado de su estructuración jurídica, mediante la expedición de leyes, es decir, el Poder Legislativo, esta idea, que constituía el punto de partida para negar la procedencia del medio jurídico de control constitucional contra leyes, es absolutamente falsa.

Siendo inherente a la índole de toda constitución su supremacía respecto de la leyes ordinarias, por un lado, y su imperatividad sobre los actos no legislativos de las autoridades del estado por otro, sería absurdo permitir la existencia de un poder al cual se reputara como absoluto, capaz de vulnerar y hasta de contravenir el propio orden constitucional, dentro del cual deben funcionar todos los órganos estatales, por ello el control constitucional se encuentra por encima de cualquiera del poder Legislativo y Ejecutivo.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX. México. Edit. Porrúa, 1993.

ALONSO de Antonio, Ángel Luis, La diputación permanente en las Cortes en la Historia Constitucional Española, Monografías, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

ÁLVAREZ Ledezma, I. Mario. Introducción al Derecho. México. Edit. McGRAW-HILL. 1996.

AMOS Comenio, Juan. Didáctica Magna. México. Edit. Porrúa. 1991.

ARNÁIZ Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México, Trillas, 1999 México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1996.

ARIAS Juan de Dios, RIVA Palacio Vicente, CHAVERO Alfredo y VIGIL José María. Resumen Integral de México a través de los Siglos. México Independiente. Compañía General de Ediciones. México. 1981.

AYALA Anguiano Armando. Historia Esencial de México. Ed. Contenido, México 2001.

BASAVE del Valle Agustín. Teoría de la democracia, Jus, México. 1976

BASCAL Zamora, José María. Comisión Permanente. Diccionario Jurídico Mexicano. México. UNAM. 1983.

BATIZ Vázquez, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. México. Edit. Oxford. 1999.

BELLOC, Hilaire, Europa y la fe, CEPA, Buenos Aires, 1942.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, 3ª Reimpresión, Fondo de Cultura, México, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. España. Edit. Debate, 1993, 2ª reimpresión.

BOLAÑOZ Martínez, Víctor Hugo. Didáctica Integral. Edit. Porrúa. México. 1995.

BONNECASE, J. Introducción al Estudio del Derecho. Puebla, México. Edit. Cajica. México. 1994, 3ª Ed. Traducción de la 3ª Edición francesa por el Lic. J.M. Cajica Jr.

BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 1ª reimpresión.

BOTHWELL, Reece B. Manual de Procedimiento Parlamentario. Edit. Universitaria, Universidad de Puerto Rico. 1974.

BOVERO, Michelangelo. Crítica al Presidencialismo (una refutación a la propuesta de Sartori). México, en la Revista del Senado de la República. Octubre-Diciembre. 1996. México, D.F. Vol. 2. No. 5. Traducción de José Fernández Santillán.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México. 4ª Edición, Edit. Porrúa, 1982.

- BURGOA Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo, 38ª edición, ed. Porrúa, México 2001.
- CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De Las Sesiones. LV Cámara de Diputados. 1993, 2ª edición.
- CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. Manual de temas legislativos, edición del autor, México 1984.
- CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. Prontuario de Disposiciones Jurídicas y Reglamentarias, LV Legislatura, Senado de la República, México. 1992.
- CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De Las Iniciativas. LV Legislatura de la Cámara de Diputados. 1990.
- CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave. Elementos de Técnica Legislativa. UNAM.
- CARBONELL Miguel, Los objetos de las leyes, los reenvíos y las derogaciones tácitas, en Notas de Técnica Legislativa, Boletín Mexicano de Derecho Comparado Mexicano, nueva serie, año XXX, número 89, mayo agosto 1997.
- CARPIZO MacGregor Jorge, J. El Sistema Representativo en México. Estudios Constitucionales. México. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1983.
- CARPIZO, MacGregor Jorge. Algunas Reflexiones sobre el Poder Constituyente, en Estudios en Homenaje a Héctor Fix Zamudio. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Tomo I. 1988.
- CARPIZO, MacGregor Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México. Edit. UNAM. 9ª edición. México, Porrúa 1995.
- CARPIZO, MacGregor Jorge. Sistema Federal Mexicano, Los Sistemas Federales del Continente Americano, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica. 1972.
- CARPIZO, MacGregor Jorge. Estudios Constitucionales. México. Edit. Porrúa. 1999, 7ª edición.
- CARPIZO MacGregor, Jorge. El presidencialismo mexicano, 3ª edición, México, UNAM/Siglo XXI, 1983.
- CHRISTLIEB Ibarrola conferencia pronunciada en 1962 y recopilada junto con otras en La democracia en México, obra publicada por Editorial Jus.
- CHUAYFFET Chemor, Emilio. El Sistema Representativo. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. México. 1992.
- Conferencia pronunciada sobre las normas que regulan la formulación y presentación de dictámenes, expositor Moreno Collado Jorge. 16 de agosto 2001. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, ed. 2002.

- COSÍO Villegas, Daniel, Historia mínima de México, 2ª ed., México, Ed. Colegio de México, 1994.
- COTTA Mauricio. Parlamento, en Diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Niccola Matteucci, Siglo XXI, México, 1982
- Curso de Técnica Legislativa. Autores varios, Grupo Gretel. España. 1989. Edit. Centro de Estudios Constitucionales.
- Curso de Técnica Legislativa Expositora: Dra. María del Pilar Hernández, Febrero 2002, Edición: Dr. Jorge González Chávez, Arturo Ayala Cordero, Patricia Elizabeth Nares Sotelo, Abril de 2002. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Recursos Humanos y el Centro de Capacitación. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DA SILVA, José Alfonso, Derecho parlamentario latinoamericano, Porrúa, México 1987. Edición: Dr. Jorge González Chávez Investigador Parlamentario Servicio de Investigación y Análisis 2001.
- DE ANDREA Sánchez, Francisco José. Diccionario de Derecho Parlamentario, Edit. México. Cambio XXI, 1993.
- DE LA TORRE Villar, Ernesto y Ramiro Navarro de Anda. Metodología de la Investigación. Edit. McGraw-Hill. México. 1993.
- DE MIGUEL Juan Palomar. Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, México. 1981.
- DI CIOLLO, Vittorio. Il Diritto Parlamentare nella teoría e nella práctica, 2ª edición, Giuffré Editore, Italia, 1987.
- Diccionario Jurídico Mexicano, 9ª ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.
- Diccionario Porrúa Historia Biografía y Geografía de México. 5- ed. Editorial Porrúa S.A. Justo Sierra y Argentina. Ciudad de México. 1900-1986.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª. Edición.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México. Instituto de Investigaciones Legislativas. Edit. Miguel Ángel Porrúa. Serie II. vol. 1. T. I. 1997.
- Diplomado en Derecho Parlamentario, Expositor: Lic. Alfredo del Valle Espinosa Edición: Dr. Jorge González Chávez, Investigador Parlamentario. Servicio de Investigación y Análisis 2001. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- DÓRING, Herbert, Parlamento y gobierno, en Revista Contribuciones, núm. 1. Konrad Adenauer Stiftung, A. C., Buenos Aires, 1995.
- DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional Duverger; trad. de Isidro Morales (et. al) Prol. de Pablo Lucas Verdú Barcelona: Ariel (1970) colección Demos. Traducción de: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. Der. Constitucional I. Morales, Isidro. Tr. II Lucas Verdú, Pablo Prol. III T. IV Serie.

El Pequeño Diccionario Larousse Ilustrado. CD ROM Multimedia, versión 2003.

ESQUIVEL Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del derecho mexicano, Porrúa, México, 1984.

ESCRICHE, Joaquín, Diccionario razonado de legislación, jurisprudencia, librería de Ch. Bouret, México, 1988.

FALLA Viesca, Jacinto. Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana. México. Porrúa. 1991.

FERNÁNDEZ del Valle, Agustín Basave, Teoría de la Democracia, Ed. Jus, México 1976.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre Metodología, Docencia Investigación Jurídicas. México. UNAM.1981.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.

FRIEDRICH, Carl Joachim. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América). Versión española de Vicente Herrero. Fondo de Cultura Económica, México 1946.

FRIGGIS, John N., El Derecho Divino de los Reyes y 3 ensayos adicionales. Versión española de Edmundo O'Gorman. Fondo de Cultura Económica, México 1942.

GALEANA Patricia (Compilador). México y sus Constituciones. México. Fondo de Cultura Económica. 1989.

GAMIS Parral, Máximo. Legislar, quién y cómo hacerlo. México. Edit. Noriega. 2000.

GARCÍA Martínez, Ma. Asunción. El procedimiento legislativo. Publicaciones del Congreso de los Diputados. España. 1987.

GARCÍA Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, 1985.

GARCÍA PELAYO y Gros, Ramón. Diccionario Larousse. México. 1983.

GÓMEZ Morín Manuel, conferencia pronunciada en 1962 y recopilada junto con otras en La democracia en México, obra publicada por Editorial Jus

GUIZOT, M., Historia general de Francia, José Espasa, Barcelona, s.d.

GUTIÉRREZ y González Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, ed. Porrúa, México 1993.

HERRERA y Lasso, Manuel, Estudios constitucionales, ed. Polis, México, 1940.

HERRERA y Lasso, Manuel, Las Constituciones de México, H. Congreso de la Unión, México, 1989.



JELLINEK, George, Teoría General del Estado. Argentina. Edit. Albatros. 1981, Traducción DE LOS RÍOS, Fernando.

KELSEN, Hans. ¿Qué es Justicia? México. Edit. Planeta Mexicana. 1992.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1995, 8ª edición.

La Forma de las Leyes, 10 estudios de técnica legislativa. Barcelona, España. Edit. Bosch, casa editorial. 1986.

LEE Benson, Nettie (coord.), México y las Cortes españolas, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985.

LEE Benson, Nettie México a través de sus Constituciones, Los derechos del pueblo mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, La aplicación de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes, en Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, Chilpancingo, Gro., año 5, núm. 8, mayo-agosto de 2000.

MADRAZO, Jorge, et al., El sistema presidencial mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.

MALDONADO Pereda, Juan. Derecho Parlamentario Iberoamericano, Autores Varios. México. Edit, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1987.

Manual de Organización del Gobierno Federal. Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

Manuales elementales de técnica y procesos legislativos, Ediciones Especiales, Oficialía Mayor de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, México, 1990.

MARTÍNEZ Báez, Antonio. Derecho Parlamentario Iberoamericano, Autores Varios. México. Edit, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1987.

MONTESQUIEU Charles Louis De Secondat Baron De La Bred. El Espíritu de la Leyes. tr. Nicolás Estevanez y Matilde Huli Prede I. Buenos Aires: El Ateneo 1951

MORA Donato, Cecilia Judith. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática. 1998.

NELSON Nicolliello. Diccionario del Latín Jurídico. Editorial Montevideo. Julio César Faira. Editor. 1999.

OCHOA Campos, Moisés, et. al., Derecho Legislativo Mexicano. México. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. 1973.

PEDROZA de La Llave, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie E: Varios, Núm. 81. 1997.

QUINTERO, César. El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica. Autores varios. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1977

QUIROGA Levie, Humberto. El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica, En Derecho Parlamentario Iberoamericano, Autores Varios. México. Edit, Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1987.

RABASA, Emilio O., Historia de las constituciones mexicanas, México, UNAM / IJJ, 1994.

RATZINGER, Joseph y Hans MAIER, ¿Democracia en la Iglesia?, Ediciones Paulinas, Zalla, Vizcaya, 1971.

RECASENS Sinches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. Edit. Porrúa. México. 1986. 9ª ed.

Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes, Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977.

REMOLINA Roqueñi, Felipe, Vigencia y positividad de la Constitución de Apatzingan, Federación Editorial Mexicana, México, 1972.

REMOLINA Roqueñi, Felipe, La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. México. UNAM. 2ª edición, 1978.

ROEL, Santiago, Las comisiones en derecho legislativo mexicano, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.

RUIZ de Chávez, Arturo. *Obra Jurídica Mexicana*. México. Editada por la Procuraduría General de la República, 1985.

SÁENZ, José, y otros. *Técnica Legislativa*. México. Edit. Porrúa, S.A. 1988.

SAINS Moreno, Fernando y Juan Carlos da Silva Ochoa (coordinadores). *La Calidad de las Leyes*. España. Edit. Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco. 1989.

SALDANHA, Nelson. *El Poder Legislativo. Separación de Poderes*. México. Universidad de Veracruz, Facultad de Derecho, México, 1990, Traducción de Mercedes Gayoso y Navarrete. 2ª edición, Fundación Petrólio Portella, Brasil, 1983.

SANTAELLA López, Manuel. *Montesquieu El Legislador y el arte de Legislar*. España. Universidad Pontificia Comillas. 1995.

SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. España. Edit. Espasa-Calpe. 1990.

SAYEG Helu, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*. Editores mexicanos Unidos, México. 1983.

SCHMITT, Carl. *Sobre el Parlamentarismo*. España. Edit. Tecnos, 1979. Traducción de Thies Nelsson y Rosa Grueso del título original *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923).

- SEMPE Minviele, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. México. Porrúa. 1997.
- SERRA Rojas, Francisco, Historia de las ideas e instituciones políticas, México, Porrúa, 1996.
- SÓCRATES Jiménez-Santiago Tiana. Diccionario de Derecho Romano, 3- ed., Editorial Sista. Impreso en México.
- TAPIA Valdés, Jorge A., La técnica legislativa, Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1960.
- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 17 ed. rev. y aum.- México: Porrúa 1980.
- TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1975, 6ª ed., México, Porrúa, 1975.
- TOSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1996, Traducción por Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laperalli Salamón, Herta González Pestellini Laparelli S., Miguel Ángel González Pestellini Laparelli S., de la obra Silvano Tosi, Diritto Parlamentare, Nuova edizione, a cura di Armando Mannino, Milano, Dott. A. Guiuffré Editore, Italia, 1993.
- VILANOVA, José. *Elementos de Filosofía del Derecho*. Edit. Abeledo-Perrot. Argentina. 1984, 2ª ed.
- VILLORO Toranzo, Miguel. Teoría General del Derecho. Edit. Porrúa. México. 1989.
- VILLORO Toranzo, Miguel. Metodología del Trabajo Jurídico. Ed. Limusa. México. 1993, 4ª. ed.
- WEBER, Max Estructuras del Poder. Argentina. Edit. Pleyade. 1977.
- WECKMANN, Luis, El pensamiento político medieval, Instituto de Historia, UNAM, México, 1950
- WECKMANN, Luis. La sociedad feudal, Jus, México, 1944.
- ZAVALA Lorenzo de, Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México, 1985.