

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



“NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO”

TESIS

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

PRESENTA:

ISRAEL GONZÁLEZ FRIAS

ASESOR DE TESIS:

DR. FERNANDO ORTIZ PROAL

CIUDAD DE MÉXICO

2010



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.

Dedico la presente como agradecimiento al apoyo brindado durante estos años de estudio y como un reconocimiento de gratitud al haber finalizado esta carrera.

A mis padres:

Como un testimonio de cariño y eterno agradecimiento por mi existencia, valores morales y formación profesional. Porque sin escatimar esfuerzo alguno, han sacrificado gran parte de su vida para formarme y porque nunca podré pagar todos sus desvelos ni aún con las riquezas más grandes del mundo. Por lo que soy y por todo el tiempo que les robé pensando en mi... Gracias.

Sé que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constantes, sólo deseo expresarles que el logro mío, es el logro de ustedes, que mi esfuerzo es inspirado en ustedes, y que mi único ideal es ser mejor cada día. Con amor, admiración y respeto.

Gracias: por la oportunidad de existir, por su sacrificio en algún tiempo incomprendido, por su ejemplo de superación incasable, por su comprensión y confianza, por su amor y amistad incondicional, porque sin su apoyo no hubiera sido posible la culminación de mi carrera profesional. Por lo que ha sido y será... Gracias.

A Mi Hermana:

Porque eres de esa clase de personas que todo lo comprenden y dan lo mejor de se mismos sin esperar nada a cambio, porque sabes escuchar y brindar ayuda cuando es necesario, porque tienes todo mi cariño, admiración y respeto.

A toda Mi Familia:

Porque gracias a su cariño, guía y apoyo he llegado a realizar uno de mis anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso amor que en mi se depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir y por lo cual les viviré eternamente agradecido. Con amor, admiración y respeto.

A Todos Mis Seres Queridos:

No es fácil llegar, se necesita voluntad, lucha y deseo, pero sobre todo apoyo como el que he recibido durante este tiempo. Ahora más que nunca se acredita mi cariño, admiración y respeto.

He llegado al final de este camino y en mi han quedado marcadas huellas profundas de éste recorrido. Son Madre tu mirada y tu aliento. Son Padre tu trabajo y esfuerzo. Son Maestros tus palabras y sabios consejos, mi trofeo es también de ustedes.

GRACIAS POR LO QUE HEMOS LOGRADO.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. Génesis y evolución del parlamento.	9
2. Principio de división de poderes.....	28
3. Principio de representación.....	32
4. Funciones legislativas.....	34

CAPÍTULO II

EL LEGISLATIVO MEXICANO

1. Estado Mexicano.....	46
2. Entorno político: democracia, pluralismo y alternancia.....	64
3. Organización del Congreso de la Unión.....	75
4. Procedimientos parlamentarios.....	89

CAPÍTULO III

PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS

1. El procedimiento propiamente legislativo.....	96
1.1. Iniciativa.....	97
1.2. Dictamen.....	101
1.3. Discusión.....	106
1.4. Aprobación.....	109
1.5. Expedición.....	111
1.6. Promulgación.....	114
1.7. Publicación.....	116
1.8. Vigencia.....	118
2. El procedimiento de las proposiciones con punto de acuerdo.....	119
2.1. Presentación.....	120
2.2. Turno a comisiones.....	123
2.3. Dictamen.....	128
2.4. Discusión.....	128
2.5. Aprobación.	130
2.6. Implementación.	131
3. El procedimiento de urgente y obvia resolución.....	131

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

1.	Concepto.....	134
2.	Naturaleza jurídica.....	141
	2.1. Elementos.....	143
	2.2. Clasificación.....	144
	2.3. Estructura.....	146
3.	Crítica a la figura de la proposición con punto de acuerdo...147	
4.	Propuestas para su optimización.	148
	CONCLUSIONES.....	153

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En la actualidad existe la urgente necesidad de modernizar nuestro Poder Legislativo. Es evidente, que las estructuras del sistema de político mexicano que se consolidaron en el pasado ahora se vuelven ineficientes e ineficaces tras la joven democracia mexicana.

Es así, que la modernización del Congreso de la Unión se traza como un punto esencial en el desarrollo político de nuestro país, sin embargo, es necesario admitir que la evolución democrática de México, depende principalmente de la reforma y fortalecimiento de nuestro órgano legislativo, pues es ahí, el lugar de donde surge la creación de normas jurídicas y la función de control o vigilancia del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, los mecanismos de interacción política del Congreso de la Unión se volvieron obsoletos a partir del año 2000, con la alternancia en el Poder ejecutivo y la instauración de la LVIII Legislatura, cuya principal característica fue la pluralidad y la ausencia de una mayoría parlamentaria, lo que provocó una serie de deficiencias administrativas y funcionales en el órgano legislativo.

Ahora bien, en nuestros días los problemas del Poder Legislativo son muchos y de diversa índole: se requiere una mayor capacidad técnica y operativa, crear vínculos del Legislativo con la sociedad, un nuevo diseño para el diálogo y la colaboración entre el Congreso y el Ejecutivo Federal, un proceso real y permanente de rendición de cuentas de representantes a representados.

Además, el proceso legislativo y los instrumentos parlamentarios con los que cuenta nuestro Parlamento, no corresponden ni responden a los cambios sociales que exigen solución a los apremiantes problemas y necesidades que surgen en el país y en el contexto internacional.

Es el caso de las proposiciones con punto de acuerdo que colocan a los propios legisladores en el papel de simples manifestantes de posiciones político-electorales, que oscilan entre la clásica oposición del parlamento frente al gobierno y aquella otra que se da por parte de los diputados o senadores pertenecientes al partido en el gobierno frente a los que constituyen oposición.

Es por ello que el objeto del presente trabajo es desentrañar la naturaleza jurídica y alcances de las proposiciones con punto de acuerdo, ya que, es uno de los instrumentos parlamentarios más utilizado en nuestros días por los legisladores.

Ahora bien, en el primer capítulo nos dedicamos a analizar la evolución del parlamento, así como, el Principio de división de poderes y el Principio de representación. También estudiamos las Funciones legislativas, las cuales podemos mencionar son: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas.

En el segundo capítulo estudiamos propiamente al Estado Mexicano, desde la época prehispánica, hasta nuestros días que han sido marcado por distintos acontecimientos, que le otorgan rasgos característicos.

Por otra parte hacemos un análisis del Entorno político englobando la democracia, pluralismo y alternancia y su influencia en la evolución de nuestro país.

Además, analizamos la organización del Congreso Mexicano con el fin de conocer la evolución que ha sufrido hasta su conformación actual. También, hacemos una breve mención de los procedimientos parlamentarios que entendiéndonos como la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

En el capítulo tercero nos enfocamos al procedimiento propiamente legislativo. Precizando cada una de las etapas que debe recorrer nuestros instrumentos parlamentarios, las cuales son Iniciativa – presentación-, Dictamen, Discusión, Aprobación, Expedición, Promulgación, Publicación, Vigencia.

En este apartado estudiamos ya propiamente el procedimiento de las proposiciones con punto de acuerdo, que son las siguientes: Presentación, Turno a comisiones, Dictamen, Discusión, Aprobación, Implementación, así como, el procedimiento de urgente y obvia resolución.

En el capítulo cuarto hacemos referencia al Concepto, Naturaleza jurídica, Elementos, Clasificación y estructura de la Proposición con punto de acuerdo, con el fin de desentrañar los alcances de dicho instrumento parlamentario. Lo anterior, con la finalidad de hacer una Crítica a la figura de la proposición con punto de acuerdo y una profunda propuestas para su optimización.

En la parte de conclusiones se pone especial énfasis en las fortalezas y debilidades tanto de las proposiciones con punto de acuerdo como de nuestro Congreso de la unión.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. ***Génesis y evolución del parlamento.***

2. ***Principio de división de poderes***

3. ***Principio de representación***

4. ***Funciones Legislativas***

1.- GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO.

El *parlamento* o *Poder Legislativo* es uno de los organismos más significativos del Estado actual. En sentido amplio, la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa de un Estado integrada por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras, estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno.¹

Debemos señalar que a dicha institución se le han atribuido distintos nombres, dependiendo del sistema constitucional de cada país, así, se habla de parlamento, congreso, cortes, asambleas, estados generales, entre otros.

Algunos autores prefieren emplear exclusivamente el término "parlamento" para designar a las asambleas políticas según el modelo británico y que cumplen funciones análogas a las de ese organismo en un régimen de gobierno parlamentario.

En otro sentido llaman *congreso* a la asamblea que desempeña el Poder Legislativo en un régimen de gobierno presidencial con tres poderes diferenciados, un ejemplo y modelo de esto es el Congreso de los Estados Unidos de América.²

Se aceptan como parlamentarias las instituciones que se constituyen como entes colectivos y electivos, lo que les convierten en órganos decisorios políticamente cuya ausencia paraliza o transforma de modo constitucional al ente estatal.³ En este estudio utilizaremos indistintamente el término "parlamento".

¹ López Garrido, Diego et al. (dirs.), Nuevo derecho constitucional comparado, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 255.

² Bidegain, Carlos María, El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas, Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 8.

³ López Garrido, Diego et al., op. cit., nota 1, pp. 255 y 256

Consideraremos que el término Parlamento tiene una doble connotación: jurídica y política. Jurídica si atendemos a la designación que recibía la asamblea de los grandes del Reino en Francia, que se convocaba para tratar negocios importantes durante el gobierno de los primeros reyes; se refiere además, a cada uno de los tribunales superiores de justicia que en tal país gozaban de atribuciones políticas.⁴

En relación al segundo significado, es necesario referirse a la asamblea legislativa que tomó tal nombre en la antigua Inglaterra, integrada por una doble Cámara: *Cámara Alta o de los lores y Cámara Baja o de los Comunes*. Tema sobre el cual se profundizará más adelante.

Desde el punto de vista etimológico, encontramos que el término proviene del latín *parabolare* derivando al francés como *parlament* que significa hablar, designándosele así al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado conformado por una o dos cámaras.⁵

Por su parte, Maurizio Cotta⁶ define Parlamento como una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo variablemente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención -directa o indirecta- en la elaboración de leyes, a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular.

Es necesario mencionar que esta institución para llevar acabo sus funciones requiere de aquella parte del derecho constitucional que se ocupa de lo relativo al parlamento denominado como "Derecho Parlamentario". Según Santa Olalla, esta disciplina se define como *"el conjunto de normas que regulan la organización y*

⁴ Diccionario de la Lengua Española, voz: "Parlamento". Real Academia Española, 22ª Edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

⁵ Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, México, Porrúa, 2006, p.20.

⁶ Cotta, Maurizio, voz "Parlamento", *Diccionario de Política*, Bobbio, Norberto et. al., en diccionario de política, t. II, 10ª Edición, México, Porrúa, 1997, p. 1122.

*funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.*⁷

Lo previamente mencionado, nos permite ya vislumbrar que el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, la coordinación y el equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables.⁸

Para llegar a entender los conceptos mencionados, debemos partir de la premisa de que el hombre es un ser social por naturaleza y le es indispensable vivir dentro de una vida social organizada, en virtud de que su existencia como individuo aislado hace que carezca de la ayuda de sus semejantes. Vivir en sociedad le da un gran número de recompensas y satisfacciones, que trae como consecuencia la cooperación, la cual sólo se da dentro de la organización social.⁹

Para que la organización social tenga éxito, se necesita que contenga mecanismos para coordinar la actividad de sus miembros, de tal suerte que logre a través de ellos una adecuada regulación del desempeño de las funciones. Para ello tienen que disponer de medios para controlar la conducta antinormativa de sus integrantes con la finalidad de defender a la estructura de las amenazas crónicas que la atacan y para asegurar la continuidad de sus principios de organización.¹⁰

En relación a lo antes mencionado, Javier Romo Michaud sostiene que el hombre requiere para su existencia vivir en sociedad. Es un “*zoon politikon*”, que posee un instinto gregario y por tanto inherente a su naturaleza. La vida en convivencia impone que la conducta esté ordenada por una autoridad que fije ciertas normas

⁷ Consultar Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 30.

⁸ Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano México*, Porrúa, 2006, p.21.

⁹ Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, México, Porrúa, 2000, p. 189.

¹⁰ *Ibídem.* p 190.

que al ser observadas u obedecidas, permitan a todos y cada uno de los miembros del grupo social alcanzar los fines que se proponen, sin impedir con ello que los demás puedan lograr los suyos propios, en armonía, de manera pacífica y segura.¹¹

Por su parte, Fernando Ortiz Proal¹² comenta que las colectividades humanas, desde las más primitivas hasta las más complejas como la tribu, horda, ciudad o Estado dan muestra de la existencia de cuerpos colegiados integrados generalmente por los gobernantes y los miembros más destacados, muchas veces con los más experimentados, que se reunían para deliberar y discutir acerca de decisiones de importancia para el grupo, entre ellas, el establecimiento de las normas de conducta social.

Lo que nos lleva a citar algunos de los cuerpos colegiados que tuvieron un alto impacto en el desarrollo de las sociedades antiguas, como por ejemplo: El *Areópago*, *la Ecclesia* y *la Bulé* -todos de la civilización griega-, así como, el senado romano, las cortes, los cabildos y las asambleas monacales que podríamos señalar como algunos de los antecedentes más remotos de la representación política en el mundo.¹³

En Grecia, una de las más grandes civilizaciones que han existido, no se conocía el concepto de representación como tal. Todos los ciudadanos eran considerados parte del cuerpo social y político; a la vez, la sociedad estaba confundida con el Estado. Los cargos públicos eran funciones para el gobierno de la *Polis* y no significaba que los elegidos para los mismos fueran representantes del gobierno o de institución alguna.¹⁴

¹¹ Romo Michaud, Javier. "Reflexiones en torno al concepto del Derecho", en *Forum. Expresión Universitaria*. Año 1, Número 1, México, junio de 1992.

¹² Consultar Ortiz Proal, Fernando, *Propuesta de Modernización del Proceso y Procedimiento que Tiene Lugar en el Legislativo Mexicano*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de la UNAM, División de Estudios de Posgrado México, 2008. p. 93.

¹³ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 44-55.

¹⁴ Quintana Jesús y Carreño Franco, op.cit. p.2

Los grupos como atenienses, espartanos, tebanos, entre otros, se consideraban miembros de la comunidad. Aquellos no representaban a la *Polis*, ellos eran la *Polis*. Era la sociedad a la cual pertenecían. Lo mismo puede decirse de Roma, donde la *Res Publica* -cosa pública- se cimentaba sobre el mismo concepto que formaron todas las instituciones del mundo antiguo occidental: *la comunidad de hombres libres*.¹⁵

En particular, el *Areópago* o Consejo Aristocrático, en su origen dependía del rey y se componía únicamente de Eupátridas –Familias de nobles de la antigua Atenas-, pero la influencia de éstos fue aumentando a medida que iba disminuyendo el poder del rey, hasta el punto que en el siglo VII a. C. llegaron a gobernar y comenzó la aristocracia -gobierno de los mejores-.¹⁶ Tras las reformas de Solón, los miembros del consejo, eran escogidos entre los *arcontes* –similar a los *magistrados*- cuyos cargos eran vitalicios –interpretaban las leyes y juzgaba a los homicidas.¹⁷

Los poderes políticos de esa institución, fueron poco a poco recortados, primero por Clístenes,¹⁸ y después por Efíaltes,¹⁹ que en el 462 a.C. les retiró la custodia de la constitución con lo que gran parte de su competencia disminuyó. No obstante, conservaron su función de tribunal para juzgar los asuntos criminales, pero nada impidió que con el transcurso del tiempo perdieran toda su importancia política.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Sabine H. George, *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

¹⁷ Reformador y legislador ateniense, uno de los siete sabios de Grecia. Véase Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la democracia de Solón a nuestros días*, Temas de Hoy, 1997. p. 38

¹⁸ Como legislador, y con la aprobación del pueblo ateniense, creó las bases de un nuevo estado basado en la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Asimismo creó la institución del ostracismo –destierro- para evitar en lo posible todo intento de tiranía.

¹⁹ Antiguo político ateniense del siglo V a. C., que se convirtió en el jefe del partido democrático de Atenas, a partir de 465 a. C., y que se opuso al aristócrata Cimón, cabeza del partido aristocrático. Junto con Pericles, emprendió una serie de reformas políticas y sociales. Aristóteles, *Constitución de Atenas. Edición, traducción y notas con estudio preliminar* por Tovar, Antonio Madrid, Instituto de Estudios Políticos. p.109.

Con las reformas de Solón, también fue instaurada la ekklesía o ecclesia -asamblea del pueblo- que era la principal asamblea de carácter popular de la democracia ateniense en la Antigua Grecia, de manera que todos los ciudadanos varones adultos podían acceder a ella, sin distinción de clases.²⁰

Sin embargo, sólo aquellos con riquezas suficientes como para poder pasar mucho tiempo lejos de casa podían participar de forma habitual, hasta que las reformas de Pericles en los años 451 y 452 a. C. instituyeron un pago por desempeñar labores públicas, permitiendo el acceso de todo ciudadano independientemente de su nivel económico.²¹

Entre otras cosas, la asamblea tenía la última palabra en lo referente a la legislación ateniense en temas tales como: las declaraciones de guerra, la firma de la paz, la estrategia militar y la elección de oficiales; asimismo, poseía la facultad de llamar a los magistrados a rendir cuentas ante ella al final del año del mandato de sus miembros. La agenda para la ecclesia la establecía la Boulé.²²

El llamado *Bulé o Senado* tenía como finalidad moderar la actividad legislativa ejercida por la Asamblea Popular, debido a que antes de que una ley entrara en vigor, el Senado debía aprobarla. De esa forma, el Senado compartió la función legislativa con la Asamblea Popular. En sus inicios estaba constituido por 400 ciudadanos, hasta que Clístenes amplió el número de bouleutas a 500. Estos se elegían anualmente por sorteo entre los ciudadanos de más de treinta años y recibían un pago por desempeñarlo.²³

Ahora bien, debemos resaltar que surgió - con Solón en el 594 a. C., Clístenes en el 509 a. C. y Efiltes de Atenas en el 462 a. C- un gran legado para la futura organización de los Estados, materializado en *la participación ciudadana* dentro de

²⁰ Rodríguez Adrados, Francisco, op. cit. p.39

²¹ Tovar, Antonio Madrid. op. cit. p.113

²² Sabine H. George, op. cit. p. 58.

²³ Ídem.

la política del Estado; en otras palabras: *la democracia*.

Mencionado lo anterior, es necesario acudir a la clasificación aristotélica de formas de gobierno, divididas en tres tipos básicos: *monarquía* -gobierno de uno-, *aristocracia* -gobierno "de los pocos" para Platón y "de los mejores" para Aristóteles-, *democracia* -gobierno de la multitud para Platón y "de los más", para Aristóteles.²⁴

De acuerdo, con la obra "*La Política*" de Aristóteles, la *monarquía* era la consolidación de un gobierno, cuya característica era la virtud, puesto que habría de ser el régimen de un sólo individuo destacado, como el mejor de entre los demás (el monarca); este modelo de gobierno, afirmaba el pensador, se manifestaba de manera impura en la tiranía.²⁵

Por otra parte, cuando el gobierno residía en la minoría era denominado *aristocracia*, el gobierno de los pocos pero "*de los mejores*", y se encontraba enfocada hacia la práctica de la vida noble y educada. El filósofo griego aseguraba que la corrupción de la aristocracia se traduce en *oligarquía*.²⁶

Finalmente, la *democracia* o *politeia* significa el predominio de los muchos, y por lo tanto del juicio y de las virtudes típicas de los ciudadanos. Aristóteles colocó a la demagogia como forma impura de este tipo de gobierno.²⁷ Ahora bien, podemos decir que esta forma de gobierno es una de las principales bases de lo que permitiría la conformación de lo que ahora llamamos *parlamento*.

Otro intento de democracia se sitúa en la antigua Roma con el Senado, que fue una institución excepcional por su larga permanencia durante los tres grandes periodos por los que esa civilización transcurrió -la monarquía, la República y

²⁴ Bobbio, Norberto, *Democracia y Dictadura*, Einaudi, 1978.

²⁵ Aristóteles, *La Política*, Porrúa, México, 2000.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

finalmente el Imperio-. Los romanos a este cuerpo colegiado lo mantuvieron a veces como un centro real de poder, otras simplemente como un símbolo de tradición y frecuentemente como una formalidad para legitimar al mismo. Sin embargo, no se transformó tanto como pudiéramos creer, siempre conservó su prestigio y su carácter de alta autoridad moral y política.²⁸

Desde los primeros tiempos de la monarquía, cuyos datos imprecisos y legendarios nos remiten a Rómulo -primer rey de Roma-; se tiene conocimiento de la existencia del Senado, que constituía única y exclusivamente un cuerpo consultivo y de apoyo al rey.²⁹

Roma en esa época, era una pequeña población, en la cual el rey -autoridad suprema religiosa y militar- era respetado en forma casi absoluta, se presentaba ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los *Paterfamilias*. – Padre de Familia-.³⁰

El Senado -cuerpo colegiado aristocrático- en sus inicios, era un verdadero consejo de ancianos, tenía sin duda una gran influencia sobre el rey y sobre la sociedad en general, sus miembros eran escogidos por el mismo monarca entre los *Paters Familias*³¹ más importantes de las *gens* -grupos de familias- que integraban la comunidad de Roma, y esa representación originaria indirecta constituía a la vez un apoyo al soberano y un contrapeso a su poder. Eran *patricios*, respetados en sus *gens* y seguramente con un poder propio, que les

²⁸ Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González Román, *Derecho Romano*. 4ª Edición, México, Porrúa, 1998, p. 5.

²⁹ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. 13ª Edición, México, Porrúa, 2001. p. 144-145.

³⁰ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México, Porrúa, 2001.p.11-12.

³¹ Sólo un ciudadano romano disfrutaba del status de *pater familias* y que no tuviera otro ascendiente vivo por línea masculina, no se encontraba sometido a la potestad de nadie, como por ejemplo: el padre, abuelo o bisabuelo paternos vivos, de los miembros nacidos en la familia –*gens*. La *patria potestas* era conjunto de poderes de los que gozaba el pater familias y que éste ejercía sobre las personas libres que constituían su grupo familiar, es decir: sus hijos legítimos de ambos sexos, los hijos de los varones de la familia, hijos adoptados, su esposa y los libertos –esclavos-. La familia estaba constituida solo por el hecho de encontrarse sometida al poder del pater, sin importar que sus miembros fueran o no sus descendientes por vínculo de sangre. También el pater tenía derecho de vida y de muerte sobre sus. Bernal, Beatriz, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neo romanistas*. México, Porrúa, 2008.

otorgaba independencia y libertad en el momento de deliberar y aconsejar al monarca.³²

Con respecto a la conformación de la sociedad romana podemos decir que se encontraba dividida en dos grandes clases: los *patricios* y los *plebeyos*. Los primeros, acaparaban la riqueza y el poder, en tanto que los segundos, carecían de fortuna y les estaba negado el acceso a los cargos públicos.³³

Los ciudadanos romanos se reunían en un lugar llamado *comitium* para tomar decisiones de interés general; a estas asambleas de ciudadanos se les llamó *comicios curiados*, donde se aprobaba la designación del nuevo rey, además de que tenían competencia en cuestiones familiares y religiosas.³⁴

Durante la república, los *comicios* ejercieron también funciones legislativas, sin embargo, progresivamente perdieron importancia limitándose a intervenir únicamente en algunos actos religiosos y de derecho privado.³⁵ –conflictos entre minorías.

Igualmente, durante este periodo, el Senado adquirió una relevante importancia, su opinión era considerada en todas las cuestiones importantes y estaba capacitado para decidir en los asuntos relacionados con la paz y la guerra. Los plebeyos, que habían estado excluidos de éste cuerpo consultor, finalmente son aceptados en él.³⁶

Ya en la etapa imperial, los órganos legislativos sufren notables cambios, por un lado, la labor de los *comicios* –asambleas- se torna prácticamente nula, pues las convocatorias para su reunión fueron distanciándose cada vez más, al punto que casi desaparecen, mientras que el Senado fue absorbiendo sus facultades. Por

³² Sirvent Gutiérrez, Consuelo. op. cit. p,11-12

³³ Ídem.

³⁴ Petit, Eugene, *Derecho Romano*. México, Porrúa, 2008.p. 493

³⁵ Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González Román, op. cit. p. 10.

³⁶ Ídem.

otro lado, el emperador obtiene mayor poder hasta llegar a reunir en su persona todos los cargos públicos; en consecuencia, pronuncia medidas legislativas las cuales fueron llamadas *constituciones imperiales*.³⁷

Dentro de esa fase llegaron las Guerras Púnicas, es decir, la lucha larga y brutal contra Cartago. El Senado, que sin trabajos había retenido el poder, lo perdió, pues surgieron una serie de ambiciosos jefes militares que se empeñaron en organizar y administrar las tierras conquistadas en esos conflictos. Julio Cesar, el más autoritario de esos militares, redujo al Senado a ser un organismo puramente ornamental.³⁸

Así, podemos decir, que en las civilizaciones antiguas, tanto en Grecia y Roma, no existió la representación política en el modo como lo entendemos actualmente, pues a pesar de haber elecciones, los elegidos se filtraban en autoridad sin representar a los electores, ni a institución alguna, llámese partidos políticos o facción política.

El periodo que conocemos con el nombre de imperio absoluto, en el cual todos los poderes se concentran en manos del emperador, es una época de franca decadencia; el ingenio político, jurídico y militar de los romanos no era indestructible, gobernar un imperio de tan enormes dimensiones requería de un gran esfuerzo y de ser un gran gobernante, características que no todos los emperadores romanos llegaron a reunir. Lo anterior, llevó a la caída de la ciudad de Roma en el 476 d. C, por lo que toca al Imperio romano de occidente. En el año 1453 d. C, cae la ciudad de Constantinopla, y termina así el Imperio romano de oriente.³⁹

³⁷ Quintana Jesús y Carreño Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Porrúa, 2006. p. 3-4.

³⁸ Suetonio, *La Vida de los Doce Césares*. España, CONACULTA OCÉANO. p.19

³⁹ Lozano, Mario, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, Debate, Madrid, 1982, p.58

Al caer el Imperio romano de occidente se dio fin a la edad antigua y comenzó la edad media, en la cual la Iglesia católica adquirió todo el poder a consecuencia de la anarquía política y administrativa que sufrió el mundo occidental tras las invasiones bárbaras.⁴⁰ La influencia de la Iglesia es la continuidad de la ordenación jurídica y administrativa del Imperio romano.⁴¹

Referente a dicha etapa, Giovanni Sartori⁴² nos menciona que fue en los monasterios y en las abadías -templos- donde surgió la verdadera necesidad de crear sistemas de elección para sus jefes absolutos, inventando así instituciones como el voto secreto y la mayoría calificada. Todo esto no obedeció a una vocación democrática sino a la necesidad de fijar mecanismos para la sucesión de los líderes cuando por obvias razones no se podía recurrir ni al principio hereditario ni al de la fuerza.

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio⁴³ considera que el parlamento surgió en la Edad Media como una asamblea estamental -llámese clero, nobleza o milicia- con un propósito principal, que era la autorización de los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de privilegios y concesiones. Y como ejemplos de ello encontramos al Parlamento inglés, a los Estados Generales franceses, a las Cortes españolas, a las Dietas alemanas y, en general, a los legislativos europeos de la época.

Profundizando en algunos de los ejemplos antes expuestos, es relevante mencionar que en el siglo XI en España, los nobles consiguieron que sus privilegios y derechos se establecieran en leyes y códigos, en su caso en los llamados “*usatges*”. A raíz de la inserción de los derechos de los nobles en dichos

⁴⁰ *Ibíd.* p. 19

⁴¹ Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda. *Estudios sobre la Monarquía*. Madrid: UNED, 1995; pp.43-59.

⁴² Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*, Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Patellini, Tarus, México, 2006.

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, et al. *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp.1-2.

ordenamientos, el rey de Aragón tuvo que dejar en manos de la justicia todo lo referente a los nobles y a los procuradores.⁴⁴

Posteriormente, los antecedentes más cercanos al Parlamento moderno según la gran mayoría de los autores fue en el año 1154 en la Inglaterra medieval, con el *Mágnam Concilium*,⁴⁵ al que luego se unieron también los vasallos de la corona formando el *Commune Concilium*.⁴⁶ En primer lugar, el parlamento se identificó bajo la expresión *Colloquia*,⁴⁷ y no es hasta el año 1236, cuando se le denominó *Parlamento*, término que se conserva hasta nuestros días y que formalmente fue adoptado hasta el año 1265.⁴⁸

Al respecto, Susana Pedroza⁴⁹ asegura que el parlamento nace formalmente en el año 1215 con la Carta Magna de Juan Sin Tierra. El rey Juan de Inglaterra, conocido también como “Juan sin tierra”, tuvo que ceder ante la presión de los nobles, burgueses y el clero, que se unieron para rescatar las libertades que tenían aseguradas en las letras de las leyes, pero que en la práctica no se llevaban a cabo.

Por lo que, ante la presión del pueblo, y para evitar males mayores, el rey se sintió obligado a firmar la Carta Magna, el 15 de junio del año 1215, en un lugar llamado Runnymede, a orillas del Támesis, muy cerca de Windsor. En la actualidad, este documento todavía es considerado como el baluarte de los ingleses para defenderse de la tiranía o de las arbitrariedades del poder.

⁴⁴Compilación de usos judiciales, preceptos, constituciones y leyes reales medievales, con carácter de código legislativo, y por la que se regía el Principado de Cataluña. Quintana Jesús y Carreño Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Porrúa, 2006. p. 3-4.

⁴⁵*Magnum* significa “mucho, con fuerza, con ruido”, mientras que *Concilium* significa “enlace, reunión”. Blánquez Fraile, Agustín. *Diccionario Latino- Español*, Editorial Ramón Sospesa, 5ª Edición, Barcelona, 1967, pp. 425, 1009 - 1010.

⁴⁶A pesar de la coexistencia del *Magnum Consilium* y del *Commune Concilium*, el sistema legislativo era unicameral.

⁴⁷*Colloquia* significa conservación, plática o tener frecuentes conversaciones con alguien. Agustín Blánquez Fraile Agustín. *Diccionario Latino- Español*, op. cit., p. 396.

⁴⁸Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 30 y ss.

⁴⁹Pedroza de la Llave, Susana. *El control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p.23.

Dos de los preceptos más importantes de esta Carta Magna son:

- *Ningún hombre libre será arrestado o encarcelado ni privado de su libertad, ni desterrado ni molestado en ninguna forma; y no se procederá contra él, a menos de que lo juzgue la ley de los pares y la ley del país.*
- *A nadie se le venderá ni se le negará, ni retrasará el derecho de juzgar y ser juzgado.*⁵⁰

Por otro lado, el sistema parlamentario tiene como institución embrionaria la *Curia Regis - Concilio Real o Corte del Rey*. Esta institución nace a raíz de la conquista de Inglaterra en el siglo XI por Guillermo el conquistador, duque de Normandía, quien dirigía un organizado sistema feudal-estamental. La entidad era una especie de Gran Consejo, convocado por el monarca, que tenía la forma de una asamblea representativa compuesta por los principales tenedores de la tierra, que en ese tiempo no eran más que los nobles y los altos dignatarios de la Iglesia, principales potentados de ese entonces. A partir de esta asamblea se formó el núcleo del cual nacería progresivamente el actual parlamento inglés.⁵¹

La *Curia Regis* tuvo al principio la función de aprobar y conceder los medios para solventar los gastos reales. Pero a partir del año 1254 se incluirían a tal organismo dos representantes de cada uno de los condados, reconociéndose así la importancia económico-política de los terratenientes libres de cualquier vasallaje que no fuera directamente con el rey.⁵²

Esto significó que los hombres libres propietarios del mediano territorio habían llegado a un grado tal de presencia, que el rey se encontraba en la necesidad de negociar con ellos convocándolos. En esta época cobra protagonismo el líder del Consejo, Simón de Montfort, el cual amplía las representaciones convocando en el

⁵⁰ Quintana Jesús y Carreño Franco. op. cit. p. 4

⁵¹ Rabasa, Oscar, el Derecho Angloamericano, México, Porrúa, 1988, p.78.

⁵² Ídem.

año 1265 a las ciudades y burgos, los cuales ya habían obtenido cartas y privilegios que les daban capacidad para negociar en el consejo y por consiguiente de tener su representación en dicho órgano.⁵³

Las dos instituciones - *Mágnam Concilium* y la *Curia Regis* antes citadas- se fusionaron a fines del siglo XII, durante el reinado de Eduardo I, y conformaron la que actualmente se denominaría como la Cámara de los Lores, a la que luego se incorporaron los representantes de los condados y de los burgos, los *comunes*.⁵⁴

Ya para 1295, el Parlamento se encontraba compuesto por los representantes de los más importantes estamentos de aquel tiempo: barones, eclesiásticos, caballeros y burgueses. Es así como la fuerza y compromisos de los poderíos sociales fueron imponiendo de manera natural el nacimiento del Parlamento; su creación no constituye la obra de un hombre o la aplicación racional de una teoría, sino la alianza y la fusión práctica de nobles y burgueses con objeto de preservar sus privilegios y controlar y limitar el poder del monarca.⁵⁵

Es a mediados del siglo XIV cuando el Parlamento se vuelve bicameral: se divide en la Cámara de los Lores -compuesta por los barones y el alto clero- y Cámara de los Comunes que reunía a burgueses y medianos propietarios de la nobleza rural debido a los intereses comunes entre los medianos terratenientes y los mercaderes urbanos.⁵⁶

En 1628, alarmadas por el ejercicio arbitrario del poder real, la Cámara de los Comunes, enviaron a Carlos I “la Petición de Derecho”, demandando la restauración de sus libertades. Aunque aceptó la petición, Carlos I disolvería el parlamento y gobernaría sin él por once años. Fue sólo hasta después del

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana. *El control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 39.

⁵⁴ “*Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*”, Tomo I, 10ª Edición, Konrad, p. 388.

⁵⁵ Escamilla Hernández, Jaime. “*Notas sobre la evolución del régimen parlamentario británico*”, *Vínculo Jurídico*, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas, No. 1, Enero-Marzo 1990.

⁵⁶ Sirvent Gutiérrez, Consuelo. op. cit. p.65

desastre financiero de 1639 que fue forzado a convocar al parlamento para que pudieran autorizar nuevos impuestos. Esto resultó en la formación de asambleas conocidas históricamente como *el Parlamento corto*⁵⁷ y *el Parlamento largo*,⁵⁸ que se reunió con varios recesos y en varias formas entre 1640 y 1660.

Karl Lowenstein⁵⁹ afirma que el Parlamento Largo de Inglaterra dominó y gobernó hasta que fue sometido por Oliverio Cromwell y el ejército.

Posteriormente, la Guerra Civil se volvió una posibilidad inminente en el año 1688, debido a esto, el parlamento tomó esta oportunidad para aprobar la *Bill of Rights* - Carta de Derechos al año siguiente y el *Act of Settlement* -Acta de Establecimiento- en el año 1701-, estatutos que legalmente mantenían la prominencia del parlamento por primera vez en la historia inglesa. Estos eventos marcaron el inicio de la monarquía constitucional inglesa y su subordinación al parlamento.⁶⁰

Por otro lado John Locke, considerado el padre del liberalismo moderno, influye totalmente en la rebelión y manifestó que se debía legitimar la Revolución inglesa del año 1688 e instaurar una monarquía constitucional limitada, rechazando así las ideas de Hobbes, referentes a la monarquía absoluta en la soberanía del Rey y la

⁵⁷ El Parlamento corto de 1640, del rey Carlos I de Inglaterra, recibe este nombre porque duró sólo tres semanas. Después de gobernar durante once años personalmente, Carlos convocó al Parlamento en 1640, aconsejado por Lord Wentworth, recientemente nombrado Conde de Strafford. Esta convocatoria se debió, sobre todo, a la necesidad de dinero que financiara su lucha contra Escocia. Como sus predecesores, el nuevo Parlamento estaba más interesado en obtener satisfacciones por las ofensas ocasionadas por la administración real que en aprobar fondos para que el rey pudiera continuar su guerra contra los Covenanters escoceses. Rodríguez Arvizu, José. *Historia Universal*. 6ª Edición, México, Limusa, 1997. p. 63.

⁵⁸ El Parlamento largo es el nombre que recibe el Parlamento inglés convocado por Carlos I, en 1640, después de las Guerras contra los escoceses. Recibe su nombre del hecho de que por una sola Acta parlamentaria, éste sólo podía quedar disuelto por el acuerdo de sus miembros, y sus miembros no estuvieron conformes con disolverse hasta después de la Guerra civil inglesa y el final del Interregnum en 1660. Ídem.

⁵⁹ Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, 2ª Edición, Barcelona, 1986. p. 57.

⁶⁰ Rodríguez Lozano, Amador. *Lo claroscuro de la representación política*, México, Instituto De Investigaciones Jurídicas / Senado de la República LVI Legislatura.1996

soberanía del pueblo.⁶¹

El filósofo inglés, Locke, expuso que la soberanía descansa en el Parlamento. Las razones son varias. El autor consideró que el estado natural del hombre goza de ciertos derechos naturales tales como: la libertad, la vida y la propiedad, por lo tanto, para su integridad es indispensable un poder que los defienda, asegure y sancione. En efecto, sin duda la soberanía estatal se realiza mediante órganos democráticos elegidos por la colectividad popular⁶².

Anticipándose a Montesquieu, a quien Locke influyó, describe la separación del poder legislativo y el ejecutivo. La autoridad del Estado se sostiene en los principios de soberanía popular y legalidad. Desde entonces data el definitivo principio de la supremacía del Parlamento sobre la Monarquía, terminando así con todo vestigio de monarquía absoluta, dando paso a la monarquía constitucional limitada por el *Common Law*, los estatutos y por las convenciones.⁶³

No hay que olvidar, mucho menos ignorar, que las grandes doctrinas libertarias inglesas basadas en el mantenimiento de las instituciones históricas se hallaban íntimamente vinculadas con el sistema económico, en el cual encontraba todo inglés la seguridad mas inquebrantable de su libertad política y personal.

Con lo anterior, podemos entender que estos Parlamentos y Cortes no podían ser calificados como una representación nacional, ya que eran entidades que representaba a las clases privilegiadas del país. Esto sucedió aun en los días de la Revolución industrial- segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX,-⁶⁴ hasta que la presión social ejercida fue tan grande, que no pudo sostenerse más con

⁶¹ Rodríguez Arvizu, José. op. cit. 73.

⁶² *Ibidem.*, p. 66

⁶³ Para abundar sobre las ideas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rosseau, consultar Daros, William, "*Tras las huellas del Pacto Social*", Enfoques, Revista de la Universidad Adventista de la Plata, Buenos Aires Argentina, No 1, 2005, pp. 5-54.

⁶⁴ De esa forma se denomina al conjunto de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales, que se dieron en dicha época en Inglaterra.

leyes draconianas y tuvo que optarse por el sufragio universal.⁶⁵

Es en el siglo XVIII con la Constitución Norteamericana de 1787 y con la Revolución francesa en 1789, cuando realmente se trastoca la forma de concebir las asambleas, centrando toda su atención en la organización de un Estado liberal, y debilitando aún más el absolutismo; es decir, que a partir de entonces estos organismos se presentan ya como instituciones de carácter representativo en el mundo.⁶⁶

Debemos subrayar que la Constitución estadounidense introduce un nuevo sistema: el Régimen Presidencial. Este mecanismo de gobierno busca un equilibrio entre los tres órganos de poder y establece que las funciones de jefe de Estado y de jefe de Gobierno concurren en una sola persona -Presidente de la República- el cual es electo popularmente.⁶⁷

Por otra parte, los conflictos económicos en Francia obligaron a Luis XVI a convocar el día 5 de mayo de 1789 a los Estados Generales, -nobleza, clero y burguesía- para constituirse en Asamblea Nacional Constituyente y sentar las bases de la monarquía constitucional, con esto el pueblo francés derroca a la monarquía absoluta, y da entrada en el gobierno al "*Tercer Estado*"; es decir, al pueblo.⁶⁸

También podemos decir que la "Declaración de los Derechos del Hombre" aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789 es uno de los documentos fundamentales en cuanto a definir los derechos

⁶⁵ Pedroza De La Llave, Susana. *El control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p.41

⁶⁶ García- Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, 4ª Edición, Madrid, Alianza, 1984 pp. 250- 255

⁶⁷ Sánchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Universidad Complutense, Madrid. 1974, pp. 112-116 y 132.

⁶⁸ Rodríguez Lozano, Amador. op. cit. 109.

personales y colectivos como universales.⁶⁹

Los ideales que la Revolución francesa adoptó, parten de los principios establecidos en la obra “*El Contrato Social*”, escrita en 1761 por Juan Jacobo Rousseau, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Soberanía popular: El poder de tomar decisiones corresponde en última instancia al cuerpo político de los ciudadanos, que lo ejerce directamente o por representación.
2. Igualdad legal de los ciudadanos.
3. Libertad individual: Exposición del pensamiento, asociación, conciencia, trabajo, entre otras.
4. Publicidad.
5. Responsabilidad de los órganos de gobierno ante el pueblo.
6. Régimen en mayorías, con respeto para las minorías.
7. Estado de Derecho.⁷⁰

Dichos ideales quedan plasmados en la constitución jacobina de 1793 que es la primera en denunciar los Derechos sociales y deberes del Estado frente a la comunidad. Es importante destacar que el documento llevó al extremo al órgano legislativo, estableciendo el llamado “Gobierno de Asamblea” con un predominio absoluto del parlamento sobre los otros órganos de poder.⁷¹

Los cambios que sufrieron las naciones Europeas en el siglo XVIII, fueron de tal magnitud, que cuando logran la independencia, la mayoría de las colonias de España y Portugal adoptan los principios de la Revolución Francesa y el régimen presidencialista Norteamericano, sin embargo, debido al arraigado centralismo y autoritarismo en esas colonias, lejos de obtener un equilibrio en los poderes, se

⁶⁹ Barquín Álvarez, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 16ª Edición, México, Porrúa/UNAM, 2002. p.168

⁷⁰ Rousseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*. 10ª Edición, México, Porrúa, 1996.

⁷¹ Ídem.

impuso la supremacía del caudillismo militar sobre los parlamentos⁷²

En la actualidad los parlamentos constituyen los centros más significativos para la toma de las determinaciones públicas. De estar afuera, pasaron a formar parte importante del Estado, hasta conquistar el poder dentro de la estructura del poder mismo. Hans Kelsen⁷³ postula que el parlamentarismo significa formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, basado en principios establecidos por la mayoría. De hecho, a medida que se consolida un sistema democrático, este colegio se convierte en el espacio más importante para la toma de las decisiones públicas, tendiendo a dominar o prevalecer respecto de otros poderes.

Para concluir, podemos señalar que la figura del Parlamento se puede clasificar en antiguos y modernos. Cada uno de estos dispone de una estructura y modalidad de funciones; En los parlamentos medievales pueden observarse, que eran asambleas formadas por el clero, nobleza o milicia con el propósito principal de mantener privilegios y concesiones, por otra parte los parlamentos modernos, se basan en: la participación ciudadana, representación, control y elaboración de normas para el bien común.⁷⁴

Lo cierto es que a pesar de la relación en cuanto a la participación política que puede existir entre ambos parlamentos, también es cierto que surgen diferencias en la estructura del poder, sobre todo, por su permanencia y por las circunstancias políticas del cambio histórico en el contexto de la evolución de la formación del Estado. Así que no es lo mismo la conformación de la estructura de la actividad funcional parlamentaria de la época medieval, que la estructura y actividad funcional del parlamento moderno.

⁷² *Ibidem.*, p. 8

⁷³ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Colofón, México 1992, p. 50.

⁷⁴ Esparza Martínez, Bernardino. *Decisiones Políticas ¿Problemática en el Derecho Parlamentario?*, Porrúa, 2009, México, p. 62.

2.- PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal⁷⁵ señala que “la estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansa sobre el principio de separación de poderes.” Concepto que surge de los ideales de autores como John Locke y Charles-Louis de Secondat -Barón de la Brède y de Montesquieu.”

Mencionan Locke y Montesquieu, en sus famosos libros el “Segundo tratado sobre el gobierno civil” y “Del Espíritu de las leyes”, respectivamente, que tal división pretendía que los poderes públicos se controlaran unos a otros, garantizando de esa manera la libertad de los ciudadanos.⁷⁶

Montesquieu sintetiza tal ideal de la forma siguiente:

“Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra limites.... Por tanto para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.”⁷⁷

Para el autor mencionado, la separación de poderes reflejaba la confrontación de la burguesía con el absolutismo en el proceso del establecimiento del poder y el equilibrio político mediante una armonización de poderes.⁷⁸

Por otra parte, el pensador francés reduce a cuatro las posibles formas de gobierno. Los cuales son: El *despotismo* o régimen de terror, la *monarquía*, la

⁷⁵De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p.3.

⁷⁶Consultar Mora- Donatto, Cecilia. *Cambio Político y legitimidad Funcional*, México, Porrúa, 2006, p. 19.

⁷⁷ Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, 1689-1755. México, Porrúa, 2005.

⁷⁸ Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de. op cit. p.34

república aristocrática y el *gobierno democrático*, al que apoya con el concepto de virtud, porque es el que coloca el bienestar general por encima del particular.⁷⁹

Los principios ilustrados de Montesquieu fueron adoptados por las corrientes del liberalismo político, convirtiéndose en elementos imprescindibles en el Estado Liberal y parte del Constitucionalismo Moderno.⁸⁰

Sin detrimento de lo anterior, debemos aclarar que antes del Barón de Montesquieu, existieron pensadores que sentaron las bases para llegar a la idea de separación de poderes. Uno de ellos es el filósofo Aristóteles, que sin pretender construir un principio orgánico y dogmático que fuera capaz de exponer la forma de controlar y moderar a los órganos de poder del Estado - tal y como lo hizo Montesquieu - hizo referencia a los elementos y funciones que en todos los *"diferentes tipos de constituciones"* convergen.⁸¹

Aristóteles, establece lo siguiente:

"un elemento es el que delibera los asuntos comunes; el segundo, es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál es su esfera de competencia, y cómo debe procederse a su elección, y el tercero es el poder judicial".⁸²

Referente a la premisa que hace Aristóteles, Karl Lowenstein, nos menciona que *"nada permite deducir que Aristóteles observara empíricamente o deseara teóricamente la atribución de estas tres funciones a diferentes órganos o personas"*.⁸³

⁷⁹ Rodríguez Arvizu, José. op. cit.73

⁸⁰ Siva Sernaque, Santos Alfonso. *Control social, neoliberalismo y derecho*. Puerto Rico. Barco de Papel. 2003. p. 49.

⁸¹ Aristóteles. *"La Política"*, 10a Edición, México, Porrúa, 1982, p. 235.

⁸² Ídem.

⁸³ Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1986. p. 57.

Por otra parte, Emmanuel Joseph Sieyès en su obra *¿Qué es el tercer Estado?* sienta un importante precedente que será recogido posteriormente a la hora de realizar el radical cambio desde un Estado Liberal –oligárquico- hacia un Estado Social y de Derecho -previo al actual.⁸⁴ Su idea consiste en convencer a todas las clases sociales de que los representantes del tercer estado – burguesía- son en realidad los representantes de la nación entera, y que ellos pueden legalmente expresar su voluntad y esta misma deberá convertirse en la ley fundamental del país.⁸⁵

En el Estado Social se adoptan la distinción de Sieyès entre poder constituyente y constituido, en la cual el constituyente es el pueblo ejerciendo su poder soberano mediante el cual surge la constitución y crea los poderes constituidos -el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El legislativo va a aprobar leyes que van a estar por debajo de la Constitución, la cual expresa los ideales generales; además, se hace enorme la intervención de la sociedad en el Estado, otorgando el sufragio universal y creando los partidos políticos.⁸⁶

Carl Schmitt⁸⁷ afirma que el Poder Constituyente es la base que abarca a los otros poderes y la división de poderes, siendo que la finalidad de este último consiste en que un poder frene a los otros.”

Para ampliar este apartado, nos gustaría analizar el pensamiento de Karl Lowenstein,⁸⁸ referente al poder y a la necesidad de limitarlo. El autor plantea varios conceptos para definir el poder:

- a) El poder es una relación socio-psicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder -detentadores del poder- y aquellos a los que va dirigido -destinatarios del poder.

⁸⁴ Citado en Berlín Valenzuela. op. cit. p. 123

⁸⁵ Sieyès, Emmanuel-Joseph. *¿Qué es el tercer Estado?*, México, Alianza, 2008.

⁸⁶ Citado en Berlín Valenzuela. op. cit. p. 123

⁸⁷ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996, p. 187.

⁸⁸ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. op.cit. p. 26

- b) Es la infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas. Es decir, que es lo que subyace en todas las instituciones políticas, y es dinámico porque la sociedad es un sistema de relaciones de poder que interactúan.

- c) Es el indispensable núcleo esencial del fenómeno de lo político. Por lo que se ha dicho antes, que la política es la lucha por el poder.

El jurista en cuestión, nos dice que “*Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder*”; esto es, el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de otro.

En suma, la división de poderes es uno de los elementos imprescindibles en la organización de los Estados Liberales, pues éste tiene por objeto evitar el abuso del poder, la limitación de los actos de autoridad y preservar los derechos del hombre.

Nos es pertinente señalar, que aunado con el principio de división de poderes surge la necesidad de tener mecanismo de trabajo y comunicación entre los poderes del Estado – Ejecutivo, Legislativo, Judicial-, los cuales serán los medios idóneos para regular dicha relación, como por ejemplo en el caso del poder legislativo de nuestro país el mecanismo creado para atender las cuestiones surgidas en relación a los otros poderes, que pueden versar en exhortos, recomendaciones o pronunciamiento.

3.- PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN.

Este apartado se relaciona con el principio de representación política que como ya pudimos conocer en los párrafos anteriores, es realmente en el siglo XVIII en Francia y Estados unido de Norteamérica, cuando se puede decir que los órganos legislativos adquieren tal característica.⁸⁹

Cabe señalar que la relación entre la representación y las asambleas legislativas es muy grande, dado que los parlamentos y su razón de ser están estrechamente vinculados entre si. Difícilmente en la actualidad podrían ser comprendidas las funciones que el poder legislativo tiene en el Estado si se prescindiera de la representación política.⁹⁰

Al respecto, Duverger⁹¹ comenta que el sistema representativo es una consecuencia lógica de los principios de libertad e igualdad en los que se sustenta la ideología liberal. Si se tienen en cuenta estos presupuestos, es comprensible que el marco político de la representación sea la democracia y que exista cierto acuerdo en considerar que la representación constituye su misma esencia.

Actualmente son tres los principales postulados acerca de la naturaleza de la representación política:

- a) *La teoría del mandato imperativo.* Considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.

⁸⁹ Pedroza de la Llave Susana Thalía. *El congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual.* México, Porrúa. 2003. p.25

⁹⁰ Berlín Valenzuela. op. cit. p.

⁹¹ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1970.

b) *La teoría organicista alemana.* Ésta sostiene que los representantes son un órgano del Estado; esto es, el pueblo y el Parlamento o Congreso, son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como vital objetivo el crear al Parlamento o Congreso el cual deviene así como órgano secundario del Estado, con la facultad de representar al pueblo de manera inmediata, siendo considerada su actividad como la voluntad del pueblo.

c) *La teoría clásica de la representación.* De acuerdo a ésta, el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independientemente de sus representados, no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ninguna responsabilidad entre representantes y representados, salvo la política. El representante crea y no meramente repite la voluntad de la nación.⁹²

Por otra parte, podemos señalar el caso de nuestro país en la actualidad, que, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere lo siguiente: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años”. De esto se puede concluir que nuestra Carta Magna asimila la teoría clásica de la representación, sin dejar de mencionar que la doctrina mexicana se encuentra dividida al respecto.

Una corriente afirma que se debe dar prioridad a los asuntos de carácter general, sin anteponer los intereses regionales a los de toda la colectividad nacional; en tanto que otro sector sostiene que tal principio es una ficción, el cual sólo ha

⁹² Quintana Jesús y Carreño Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*. México, Porrúa, 2006. p. 29

servido para ocultar la independencia extrema de los representantes respecto a la nación.⁹³

Para efectos de este trabajo, asumiremos una posición ecléctica, ya que en la praxis el legislador de acuerdo al interés del debate, representa a la nación, a su distrito y en algunos casos los propios.

4.- FUNCIONES LEGISLATIVAS.

Acorde con el fortalecimiento del parlamento se ha generado una interesante tendencia hacia la clasificación de sus funciones y facultades. En este punto conviene hacer la aclaración que no obstante que en ocasiones se utilizan como sinónimos, las funciones legislativas difieren de las facultades legislativas.

Al respecto, Fernando Ortiz Proal menciona que las funciones y facultades en la práctica como en la doctrina, se utilizan de manera indistinta, pero tales conceptos hacen referencia a nociones diferentes. El concepto de *función* forzosamente se liga al ejercicio de las actividades propias del Estado.⁹⁴

En la teoría tradicional de división de poderes - que impone funciones distintas a los tres poderes - tenemos que la función legislativa recae en el Poder Legislativo.⁹⁵

Para Gabino Fraga “*las funciones del Estado constituyen la forma de ejercicio de sus atribuciones*”. Sin embargo, para el autor, la función legislativa corresponde formalmente al Congreso, pero éste, además de su atribución legislativa por

⁹³ Ídem

⁹⁴ Véase Ortiz Proal, Fernando. *Propuesta de Modernización del Proceso y Procedimiento que Tiene Lugar en el Legislativo Mexicano*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de la UNAM, División de Estudios de Posgrado México, 2008. p 159

⁹⁵ Ídem.

excelencia, está facultado para realizar una serie de actividades no forzosamente de carácter legislativo.⁹⁶

Lo que nos lleva a decir que toda función legislativa se traduce en una o varias facultades del Congreso constitucionalmente delineadas; más no toda facultad del Congreso es en sí misma una función formalmente legislativa.

En este sentido, Susana Thalía Pedroza de la Llave⁹⁷ *“el Congreso, además de hacer leyes, también realiza actividades administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias y de dirección política.”*

Una vez hecha la anterior diferenciación teórica entre facultades y funciones, podemos subrayar que las funciones del Congreso de la Unión -legislativas, jurisdiccionales o administrativas- se ejercen a través de las facultades que la Constitución y las leyes expresamente prevén.

Cabe señalar que en el análisis sobre las funciones del Congreso es necesario referirse a las facultades constitucionales en virtud de las cuales ejerce las primeras, las cuales podemos decir son las siguientes:

1) Facultades del Congreso; es decir aquellas que se ejercen separada y sucesivamente por cada una de las cámaras. Para que la facultad se agote debe discutirse primero en una y luego en la otra cámara. Estas facultades se expresa principalmente en las fracciones del artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso.⁹⁸

2) Facultad como asamblea única: estas facultades se ejercen conjunta y simultáneamente por las dos cámaras reunidas en una sola asamblea. Esto se

⁹⁶ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 44^o Edición, Porrúa, México, 2005. p 27

⁹⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y Funcionamiento.*, UNAM- IIJ; México, 1997 p. 215

⁹⁸ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160^a Ed.*, México, Porrúa, 2009.

establece, por ejemplo: en el artículo 84 respecto de la designación de Presidente en caso de su falta absoluta.⁹⁹

3) Facultades comunes de las dos cámaras, estas facultades, sin ser exclusivas de cada cámara se ejercen separada por ambas. Son de naturaleza administrativa y se enumeran en el artículo 77 constitucional.¹⁰⁰

4) Facultades exclusivas de cada una de las cámaras; éstas se ejercen de manera independiente por cada una de las cámaras, a las cuales la Constitución asigna responsabilidades y poderes específicos y particulares en el proceso de gobierno. Su ejercicio suprime el requisito de coordinación intercameral. Estas facultades se estipulan en los artículos 74 - facultades exclusivas de los diputados - y 76 - facultades exclusivas de los Senadores - constitucionales.¹⁰¹

Quizás convenga profundizar en una de las principales facultades del Poder Legislativo que consiste en la creación, reforma o derogación de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos, sin las cuales no puede crearse una ley. Así, todo Estado democrático le encarga al órgano legislativo la obligación de edificar el conjunto de disposiciones normativas que han de regir su vida jurídica-institucional. Son diversas las variantes que influyen en el procedimiento legislativo, desde la integración del órgano legislativo hasta el tipo de gobierno en que éste se desenvuelve, sin soslayar la situación político-social del país.¹⁰²

Así las cosas, a continuación analizaremos cada una de las funciones del Legislativo. Desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea compleja, ya que los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que

⁹⁹ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

¹⁰⁰ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

¹⁰¹ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

¹⁰² Gonzalo Santiago Campos. "Procedimiento Legislativo En México A Través De Su Historia", Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Núm. 85, Julio - Septiembre 2006.

les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.¹⁰³

Berlín Valenzuela, al respecto señala que dichas funciones pueden ser: 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.¹⁰⁴

Haremos una breve mención de las características que le da el autor señalado a cada una de las funciones legislativas más relevantes, que nos conciernen para nuestro tema, con el fin de entender mejor cada una de ellas. Las cuales son las siguientes:

1) La función representativa. Es primordial, ya que entre las variadas actividades del parlamento, ésta es una constante sobre las que encuentran su base las demás. La razón de la representación es la de convertirse en la voz del pueblo. Esta responsabilidad requiere no sólo el reiterar las demandas de los representados, sino más bien, el considerar que los sectores de la comunidad - local, nacional o internacional - admitan y reconozcan la necesidad de su realización y la apoyen en el debate.

Esta función representativa también es conocida como función de integración pública de intereses, términos que expresan que las decisiones son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto o, al menos, de los más importantes. Gregorio Peces-Barba, ha dicho que esta función de integración es la que da al parlamento su sentido más profundo, por ser éste “el único sistema capaz de integrar... a todas las fuerzas que acepten las

¹⁰³ Berlín, Valenzuela Francisco. op.cit. 128-129.

¹⁰⁴ Ídem

reglas del juego de libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías".¹⁰⁵

2) La función deliberativa. - menciona el autor- conduce a los miembros del parlamento a organizarse en comisiones especializadas que se encarguen del estudio detallado de los variados temas en que tienen que intervenir, las cuales requieren del apoyo de expertos.¹⁰⁶ La importancia y conformación de estas comisiones será comentada más adelante en nuestro trabajo.

Los cuerpos colegiados desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto. Las deliberaciones se someten a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley. En este sentido, Silvano Tosi ha destacado que el derecho parlamentario presenta analogías substanciales con el derecho procesal, en cuanto a que también sus procedimientos tienden a proteger lo correcto y la funcionalidad de las resoluciones.¹⁰⁷

Sobre lo anterior, Manuel González Oropeza¹⁰⁸ nos enriquece diciendo que la función deliberativa ha desarrollado, además del proceso racional, una fase política por la cual se dan negociaciones y compromisos entre los actores deliberantes para apoyar o desechar el punto que se trate, no tanto por las consideraciones o argumentaciones vertidas en la deliberación, sino por intereses o convicciones de partido, filiación o simpatía.

¹⁰⁵ Citado en Berlín, Valenzuela Francisco. op.cit. p. 133

¹⁰⁶ *Ibidem.* p.136

¹⁰⁷ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

¹⁰⁸ González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª edición, UNAM, México, 1987.

3) La función financiera. Es una actividad importante del parlamento por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, lo cual otorga a este órgano considerable poder sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno.

Desde el punto de vista formal, la actividad financiera o presupuestaria del parlamento se expresa a través de leyes, pues como dice Fernando Santaolalla,¹⁰⁹ "*los gastos correspondientes a cada ejercicio se aprueban con la Ley de Presupuestos, mientras que los ingresos fiscales se autorizan por las leyes propias de cada tributo.*" Sin embargo, atendiendo a sus aspectos materiales la función que analizamos tiene sus propias peculiaridades que la hacen diferente de la función legislativa.

En los parlamentos contemporáneos, la función presupuestaria se caracteriza por el hecho de que la iniciativa para la presentación de proyectos presupuestarios es propia de los gobiernos, por lo que excluye la iniciativa de los miembros del órgano legislativo. Otro aspecto importante, en cuanto al proyecto de presupuesto se refiere, está constituido por las restricciones que tienen los parlamentarios para incrementar las cifras propuestas en el proyecto, ya que generalmente se les reconoce su derecho a enmiendas para disminuir las cifras en ellos contenidas.¹¹⁰

4) La función legislativa. Consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.

Al respecto, Susana Pedroza asegura que dicha función consiste en que éste o sus cámaras resuelvan, después de un proceso determinado por la Constitución,

¹⁰⁹ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, España, 1990.

¹¹⁰ Voz "Función Financiera", en "*Diccionario universal de términos parlamentarios*", 2ª edición., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 312.

la estructura sistemática de reglas de carácter observable que denominamos en la ciencia del derecho como *norma jurídica*.¹¹¹

5) La función de control. Se encarga de la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que se ajusten los actos de ese poder a las disposiciones establecidas en la ley. Consideramos que para tal función, desempeñan un papel trascendental los puntos de acuerdo, ya que, son el medio idóneo para la comunicación entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

6) La función de orientación política. Partiendo de las sociedades políticas democráticas son por esencia pluralistas, son diversos los enfoques sobre la manera de orientar los objetivos que una nación persigue en su marcha institucional. Los parlamentos, integrados por diversos partidos políticos, tienen en la actualidad la función de coadyuvar con el gobierno en la consecución de sus planes y programas.¹¹²

7) La función jurisdiccional. Para Jellinek, “*la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones e intereses jurídicos.*” En atención a ello, esta función implica que el parlamento puede realizar actos que creen circunstancias particulares, concretas e individuales en virtud de los cuales se dirima una controversia; es decir, en su sentido material, la jurisdicción consiste en la *iuris dictio*, o sea: dictar o declarar el derecho. Esto implica aplicar la ley en caso de una controversia o conflicto concreto suscitado entre particulares o bien entre éstos y los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva a la que se denomina sentencia.

¹¹¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. El congreso General Mexicano. Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual. México, Porrúa. 2003. P. 271.

¹¹² Berlín, Valenzuela Francisco. op.cit. p.p.136

A nivel federal encontramos los siguientes ejemplos: a) el arreglo de límites entre las entidades federativas; b) la amnistía a nivel federal, que es una función materialmente jurisdiccional porque extingue la acción penal y las sanciones impuestas - salvo la reparación del daño-; c) las facultades de las cámaras que ejercen por separado cuando se tramita y resuelven casos de declaración de procedencia y de juicio político respectivamente.¹¹³

Para entender dicha función en su totalidad, debemos hacer referencia al caso particular de México, en donde el artículo 74 de la Constitución, establece que:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.”

Ahora bien, debemos aclarar que en el juicio político -artículo 110 constitucional- la Cámara de Diputados funge como órgano acusador ante la de senadores. Por otra parte, en el juicio de procedencia - artículo 111 constitucional- las Cámara Baja tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a leyes penales.¹¹⁴

8) La función electoral. Consiste en calificar la elección tal como se realiza en México, independientemente de que por la materia pueda denominarse también funciones políticas. Existen además otro tipo de funciones electorales son aquellas contenidas en las normas constitucionales que los facultan para designar al presidente, en los casos de falta absoluta o temporal, como acontece en México con lo previsto en la fracción XXVI de artículo 73 constitucional.

¹¹³ Fernández, Ruíz, Jorge. *El Poder Legislativo*. Porrúa, México, 2005, p.323.

¹¹⁴ Véase, Berlín, Valenzuela Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 172

En los casos de falta absoluta o temporal, el artículo 73, fracción XXVI constitucional, establece lo siguiente:

*El congreso tiene facultad,... Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos del artículo 84 y 85 de esta Constitución.*¹¹⁵

9) La funciones administrativas. Para algunos autores, como Nicolás Pérez Serrano, el parlamento también desarrolla funciones administrativas no por que se dé a sí mismo una organización de este carácter, ni por realizar nombramientos para el órgano directivo de las cámaras, ni por contratar a los empleados que prestan sus servicios en ellas. El nombre deriva de que el parlamento vota algunas leyes formales como las que fijan pensiones por servicios a la nación o establecen asensos a funcionarios por el buen desempeño de sus tareas públicas, todo lo cual tiene las características de los actos administrativos que, según expresa Héctor Eduardo Herraiz, “*son normas jurídicas unilateralmente dictadas por un organismo... y que tienen alcance particular*”.¹¹⁶

10) La función de indagación. También se puede denominar “de investigación”, lo cual obliga a los legisladores a crear su propio cuerpo de asesores y expertos para auxiliar en su trabajo a las comisiones o los comités, para que el trabajo sea más eficaz y responda de mejor manera a los intereses de la nación.

11) La función de educación. Se trata de las acciones contributivas del parlamento a incrementar y mejorar la preparación de la población para ejercer la función ciudadana y para vivir libre y responsablemente.

¹¹⁵ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

¹¹⁶ Berlín, Valenzuela Francisco. op. cit. p. 177

Existen autores, quienes denominan a esta función como *función cultural*, ya que, en el caso de México, de conformidad con la fracción XXV del artículo 73 constitucional, el congreso está facultado para legislar sobre bibliotecas y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, así como vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.¹¹⁷

12) La función de comunicación. La importancia de la comunicación entre los parlamentarios y la población ha sido expresada por Edward Burke, parlamentario distinguido de Bristol en la Cámara de los Comunes, ya antes mencionado,¹¹⁸ al decir:

“Ciertamente, caballeros, la felicidad y la gloria de un representante deben consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y en una comunicación sin reserva con sus electores. Sus deseos deben tener para él gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención incesante...Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención.”

En estas condiciones, podemos considerar algunas de las diversas instancias con las que el parlamento establece comunicación:

- a) Sus propios integrantes.
- b) El electorado
- c) La población en general
- d) Los miembros del poder ejecutivo

¹¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003. p. 316.

¹¹⁸ Citado en Berlín, Valenzuela Francisco. op. cit. p.183

- e) Los miembros del poder judicial.
- f) Las instituciones educativas en general y personalidades destacadas de la ciencia y la cultura.
- g) Cada uno de los sectores de la producción.
- h) Líderes y miembros de los partidos políticos.
- i) Las agrupaciones civiles.
- j) Los prestadores de servicios.

Es de suma importancia la función de la comunicación, debido a que sin ésta, un parlamento está imposibilitado para cumplir realmente cualquiera de sus otras funciones.¹¹⁹

Podemos concluir que el nuevo rol del parlamento va mucho más allá de las funciones clásicas legislativa, financiera y de control. En estos tiempos, tanto en el régimen de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya no es considerado como un tornero de normas, sino que se ha transformado en el órgano de decisión de las políticas públicas.

El parlamento vino escalando y ha llegado a la cima del poder público. Así tenemos que, en última instancia, el parlamento ha sido, es y seguramente seguirá siendo, un órgano eminentemente controlador.

¹¹⁹ Ídem. P. 185

CAPÍTULO II

EL LEGISLATIVO MEXICANO

1. ***Estado Mexicano.***

2. ***Entorno político: democracia, pluralismo y alternancia.***

3. ***Organización del Congreso de la Unión.***

4. ***Procedimientos parlamentarios.***

1.- ESTADO MEXICANO.

Para estudiar el poder legislativo de México tenemos que remontarnos a las fuentes históricas, ya que éstas son necesarias para desentrañar el sentido exacto de las reglas de derecho o bien para reconocer el verdadero espíritu de las instituciones, porque mediante el estudio pormenorizado de los hechos acaecidos en el pasado se puede conocer el origen de todos aquellos que rigen nuestra vida actual.

Debemos partir de la premisa, que las instituciones indígenas antes de la conquista fueron destruidas por los españoles y sobre sus ruinas fueron implantadas las europeas, pero para tener un panorama amplio de la evolución del Poder Legislativo de nuestro país y simplemente por el razonamiento de que dichas organismos fueron parte de nuestra historia, nos es de suma importancia hacer mención del periodo prehispánico.

En dicho periodo ya existían ciertas formas de representación de carácter colectivo, en las cuales se enfatizan las figuras sociales y políticas que se manifiestan de manera recurrente en las diversas culturas. La teocracia combinada con el poder militar como expresión última de gobierno y de control político. El Consejo de Ancianos era una figura emblemática en la toma de decisiones de gran trascendencia para la comunidad. La fuerza guerrera como parte destacada de la conquista y sumisión hacia otros pueblos, asimismo, como forma de preservación de los intereses propios.¹²⁰

De las anteriores, podemos mencionar la *Confederación de los Pueblos de Anáhuac o Triple Alianza*, conformada por Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopán, misma que contaba con una Asamblea denominada *Tlahtocanechicolli*. Por otro lado, los historiadores mencionan que la *Confederación de los Pueblos*

¹²⁰ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 3ª Edición, Ediciones Universales, México, 1970, pp. 6-12

Tlaxcaltecas o *República de Tlaxcallan*, tenía un *Consejo de Tacuhtatos*, quienes se asemejaban a los “senadores” romanos; de ahí que así los bautizaran.¹²¹

En la época colonial podemos comentar que fue el Real Consejo de Indias el Supremo Tribunal de la Colonia; aparte de actuar como consultor del monarca español en todos los actos concernientes a sus posesiones, fue un órgano político en lo correspondiente a la elección de virreyes, capitanes, generales, gobernadores e intendentes; en algunos casos nombraban, con la anuencia del monarca desde luego, hasta alcaldes y corregidores e intervenía en la elección de miembros de las diversas Audiencias, verdaderos consejos virreinales que tenían funciones tanto legislativas como jurisdiccionales, o sea, de tribunal de justicia.

Las instituciones denominadas como cabildos, fungieron como organismos parlamentarios en la época, un ejemplo de lo anterior, sería que en el año de 1808 se da la abdicación de los reyes Carlos IV y su hijo Fernando VII al trono de España, en favor de Napoleón Bonaparte. Por lo que Francisco Primo de Verdad y Ramos, señalado como Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, planteó al Cabildo que se presentara una comunicación al Virrey en la que se explicara que la Nación -representada por sus instituciones municipales- era la indicada para asumir la soberanía y “*conservarla intacta*” hasta la restitución de los reyes legítimos.¹²²

Dicha manifestación, para algunos historiadores, simbolizó la independencia de la Nueva España, argumento que nunca fue admitida por los hispánicos. Lo trascendente de este hecho es que un gobierno colegiado y representativo, como fue el de la capital del Virreinato, adquiriría el lugar de representante de la Nación,

¹²¹ Ídem

¹²² Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista d la Nueva España*. Azteca, México, 1955, citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford, University Press, México, 1999. p. 59.

mientras se tomaban resoluciones de carácter trascendental como lo sería la declaración de independencia del reino.¹²³

Independiente de lo anterior y apegado a la historia, se considera que la primera experiencia como tal, en cuestiones parlamentarias, se da en la *Constitución Política de la Monarquía Española* y que es conocida como la *Constitución de Cádiz o Gaditana*, el segundo derivado del gentilicio de la provincia de Cádiz en España, lugar en el que surgió.¹²⁴

En la Constitución gaditana, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y reconocida por la Nueva España en septiembre del mismo año, se plasman los primeros antecedentes del órgano legislativo y del principio de división de poderes, además de los principios fundamentales que se sustentan el ordenamiento constitucional mexicano, como son: 1) la soberanía nacional³; y, 2) la pertenencia a ésta de la potestad legislativa.

Al respecto de la soberanía nacional, González Oropeza¹²⁵ sostiene que *“la consolidación jurídica de la soberanía nacional se verificó con la promulgación de la Constitución de Cádiz, la cual, además, estableció las diputaciones provinciales, cuyo origen está en las juntas o asambleas provinciales que se configuraron desde el inicio de la invasión francesa en España”*.

En lo que respecta al Poder Legislativo, se delegó a las Cortes que eran renovadas en su totalidad cada dos años y conformadas por diputados electos. Algo importante de señalar es que este instrumento fue un primer ensayo del sistema representativo y electoral¹²⁶

¹²³ Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. pág. 60

¹²⁴ Camacho Vargas, José Luis. op. cit. p 27

¹²⁵ González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. 2ª edición, UNAM, México, 1987. p. 19.

¹²⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México.(1808 –1983)* 12ª Edición; Porrúa, México, 1983, p.75

Así las cosas, el procedimiento parlamentario contaban con la facultad para iniciar leyes, las Cortes y el Rey. En lo individual, cada diputado estaba facultado para proponer, ante las Cortes, los proyectos de ley. Cada proyecto debía hacerse por escrito y con las razones que servían de fundamento a su propuesta.¹²⁷

Es oportuno señalar que en el artículo LXXXVII del *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz* de 1813, se encuentra el antecedente más remoto de la Proposición con punto de acuerdo, *establecido de la forma siguiente*:

*“Artículo LXXXVII.- El diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funda. Leída por dos veces en dos diferentes sesiones, se preguntará si se admite a discusión y declarado que sí, se remitirá a la comisión que corresponda. Pero si el negocio fuere urgente a juicio de las Cortes, podrán hacerse las dos lecturas con el menor intervalo posible, y en este caso se recomendará a la comisión el más pronto despacho.”*¹²⁸

En tal precepto, podemos distinguir que las proposiciones en el fondo tiene las mismas características que en la actualidad, sólo que tiene algunas diferencias de procedimiento, como por ejemplo: si el asunto era considerado urgente, a juicio de las Cortes se harían las mismas dos lecturas señaladas pero simplemente se reducía el tiempo.

Por otra parte, continuando con la evolución del nuestro poder legislativo encontramos que José María Morelos y Pavón, en su obra *“Sentimientos de la Nación,”* en la cual se originaron los trabajos del Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, dio a conocer en nuestro país, las ideas de soberanía, de representación popular, de división de poderes y algunos derechos del hombre en torno al concepto de libertad. De este primer congreso emanó en octubre de 1813

¹²⁷ Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Reg_1813_sep04.pdf

¹²⁸ Ídem.

la Constitución de Apatzingán – cuyo nombre formal es el de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”.¹²⁹

Como se sabe, el Congreso de Chilpancingo y el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, fueron la respuesta de los insurgentes a la promulgación de la *Constitución de Cádiz* que con plenitud de principios liberales pretendió detener el ansia libertadora de las colonias americanas.¹³⁰

Por lo que respecta al legislativo, señalado como “Supremo Congreso”, estaría conformado por un diputado electo por cada provincia. Dadas las amplias facultades que se le otorgaron a dicho órgano parlamentario, se apunta a que el instrumento de Apatzingán abraza la idea de configurar un régimen parlamentario y no uno presidencial.¹³¹

No es pertinente señalar, que los alcances del documento de Apatzingán establecen un precedente elemental y que, pese a la convulsionada situación política, es indiscutible que sus instituciones se encuentran inspiradas en los teóricos franceses de la ilustración, así como en los textos de aquella época.¹³²

Después de años de conflicto, la independencia de México finalmente se logra, las actividades bélicas habían decaído tanto que estaban a punto de extinguirse. Del puñado de valientes jefes, sólo se mantuvieron en pie de lucha grupos aislados en el centro y sur. Implementando la guerra de guerrillas, sostuvieron la lucha Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Pedro Moreno entre otros, aunque, diluyéndose poco a poco la idea de independencia.¹³³

¹²⁹ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. Op. cit. p. 18

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Bátiz Vázquez, op. cit. pp. 64 y 65.

¹³² Véase. González, Luis. *Estudio Preliminar. El Congreso del Anáhuac 1813*. México, Cámara de Senadores, 1963, p. 20; De la Torre Villar, Ernesto. *Constitucionalismo mexicano y su origen. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964. pp. 200-202.

¹³³ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. op. cit. p. 27

En esos momentos, España estaba levantándose de la crisis provocada por la invasión de Napoleón a sus tierras, apenas empezaba a restablecerse el régimen Constitucional; esto es, la Constitución de Cádiz de 1812, que no era del agrado de Fernando VII. Por otra parte, un destacado grupo de españoles en nuestro país efectuaban reuniones que motivaron la creación de un plan. El fundamento del instrumento era que por no haber jurado el Rey de España libremente la Constitución, la orden de restablecerla en nuestro país no debía ser cumplida. Agustín de Iturbide fue el encargado de proclamarlo el 24 de febrero de 1821 y es entonces cuando surge el llamado *Plan de Iguala*.¹³⁴

En dicho plan, Iturbide consumó la Independencia de México; instaura como forma de gobierno la monarquía constitucional presidida por Fernando VII y por lo que respecta al tema de nuestro apartado, el ordenamiento brevemente se ocupaba del Legislativo, pero le dio un lugar importante en la nueva organización.

Por otra parte, el 5 de agosto de 1821 aparecen los *Tratados de Córdoba*, firmados por Iturbide y el último Virrey español, Juan O'Donojú, para que este último reconociera la independencia de México. El documento establece una división de poderes de tipo bipartita al contemplar al Ejecutivo y al Legislativo, depositando al primero en la Regencia y al segundo en las Cortes. Y mientras éstas se integraban, el Legislativo se dejaba provisionalmente a cargo de una Junta de Gobierno denominada *Soberana Junta Provisional Gubernativa*, misma que habría de convocar a un Congreso Constituyente.¹³⁵

Ahora bien, el 24 de febrero de 1822 se instaló el Segundo Congreso Mexicano y por primera vez se legisló en el México independiente. Este órgano estaba ordenado en un sistema bicameral y soberano en su mayor parte y, según relata

¹³⁴ También recibe el nombre del Plan de las Tres Garantías, que eran: Religión, Unión e Independencia. *Ibidem*. p. 28.

¹³⁵ *Ídem*.

Lorenzo de Zavala, se componía “de abogados medianos, de estudiantes sin carrera, de militares sin muchas luces y de clérigos canonistas y teólogos.”¹³⁶

Algunos autores niegan a este congreso carácter constituyente, toda vez que entró en funciones ya constituido y exigiendo organizar a la Nación bajo las bases del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba. Además, estuvo dominado por la corriente monárquica, dividida en dos grupos: el borbonista formado por españoles radicados en el país y el clero; y el iturbidista formado por criollos adinerados y el ejército.¹³⁷

Éste Congreso duró poco tiempo en funciones, ya que Iturbide, que por cierto, había sido reconocido emperador el 19 de mayo de 1822, tuvo fuertes y agudas diferencias con éste órgano legislativo, motivo por el cual lo disolvió, sustituyéndolo por una junta a la que llamó Instituyente y se componía de dos diputados por cada provincia nombrados por él mismo. Esta situación anómala sólo duró unos cuantos meses, debido a un levantamiento en el Puerto de Veracruz el 5 de diciembre de 1822 por el Brigadier Antonio López de Santa Anna, quien desconocía a Iturbide, proclamaba la *República* y pedía además la reinstalación del Congreso.¹³⁸

A principios de marzo de 1823, Iturbide reinstaló el Congreso y ante los legisladores abdicó el día 19 del propio mes. Por lo que el 17 de junio de 1823 se lanza una convocatoria para un nuevo congreso constituyente, en este nuevo colegio legislativo destaca la corriente federalista que propone el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, mismo que contenía esbozos de federalismo y que por primera vez propone en México el establecimiento de un

¹³⁶ Zavala, Lorenzo de. Obras, *El historiador y el representante popular*. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830., Porrúa, México, 1969, pp. 102-104

¹³⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003.

¹³⁸ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. Op. cit. p. 31

cuerpo colegiado bajo el nombre de *Senado*, órgano con amplias facultades legislativas pero externo al Congreso.¹³⁹

El 7 de noviembre de 1823 se instaló solemnemente el nuevo Congreso Constituyente, tras largas e intensas discusiones, expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, misma que constaba de 36 artículos, y era el proyecto de Constitución que, tras una serie de debates dentro del Congreso, se convertiría en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 24 de octubre de 1824*, que constaba de 171 artículos y es la primera Carta Magna del México independiente. Este escrito recoge en su seno ideas inspiradas indudablemente en el Sistema Norteamericano y de la Constitución de Cádiz recoge la forma; también se apegaron los constituyentes al pensamiento de Montesquieu en su parte relativa a la división de poderes.¹⁴⁰

Por lo que respecta a la organización del Poder Legislativo, dicho instrumento, en el título tercero designado "*Del Poder Legislativo*", delimita las facultades del Congreso General y lo desdobra en dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con lo cual se establece constitucionalmente el órgano legislativo bicameral.¹⁴¹

En materia de procedimiento legislativo, tenían derecho de iniciativa: los miembros del Congreso General, el Presidente y las Legislaturas de los estados. Las presentadas por diputados y senadores debían ser por escrito y firmadas, ante el presidente de su propia Cámara. En tanto que las proposiciones del presidente serían presentadas como recomendaciones a la Cámara de Diputados; y los proyectos de ley de las legislaturas se presentaban en cualquiera de las cámaras, indistintamente.¹⁴²

¹³⁹ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. 3ª edición, Porrúa, México, 1967, p. 152

¹⁴⁰ Camacho Vargas, José Luis. op. cit. 33

¹⁴¹ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. op. cit. 31

¹⁴² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 3 de diciembre de 1824. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Reg_1824_dic23.pdf.

En lo que concierne a los instrumentos parlamentarios el “*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*” del 3 de diciembre de 1824, establecía lo siguiente:

*Artículo 47. Las proposiciones de los diputados y senadores se presentarán por escrito y firmadas por su autor al presidente de su respectiva cámara, y concebidas en los términos que aquél crea deber expedirse la ley, decreto o resolución a que aspira.*¹⁴³

Cabe señalar que en tal ordenamiento también se establecen las proposiciones con punto de acuerdo, pero lo trascendental es que en este precepto se considera a todos los instrumentos parlamentarios como proposiciones, sin hacer una distinción clara.

Por otra parte, se debe precisar que uno de los logros más importantes de la Constitución de 1824, es la estabilidad política que alcanzó, pero lo anterior se ve interrumpido 12 años después, porque en el año de 1835, las contradicciones entre partidos, intrigas, maquinaciones políticas y las tensiones entre los grupos antagónicos llegan a límites insostenibles. Los conservadores personificaban “*viejas fuerzas que intentan hacer retroceder la sociedad o mantener el statu quo*”. Desconocen el federalismo y buscan dictar una nueva ley pero con un régimen centralista: Por el contrario, los liberales representaban el avance modernizador de México independiente con la República federal representativa.¹⁴⁴

El Congreso, en diciembre de 1836 expidió las Bases para la nueva Constitución, con las que se puso fin al Gobierno Federal y se originaba el antecedente del centralismo. Dichas bases crearon las *Siete Leyes Constitucionales*; estas nuevas

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 53.

leyes fundamentales se promulgaron sin fundamento constitucional alguno y sin guardar el debido respeto al orden constitucional.¹⁴⁵

Nos es relevante señalar, que el instrumento referido como las *Siete Leyes Constitucionales* era una ordenanza aristocrática, unitaria y estaba destinada al mantenimiento y privilegios de ciertas clases. También estableció un gobierno central y unitario dividido en tres poderes tradicionales - Legislativo, Ejecutivo y Judicial - pero controlado por un cuarto poder, *El Supremo Poder Conservador*, que tendría una facultad para que ninguno de los tres pudiera traspasar el límite de sus atribuciones.¹⁴⁶

En lo respecta al Poder Legislativo, se estableció un sistema bicameral. La Cámara de Diputados estaría integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes, mientras que la Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático compuesto por 24 legisladores.¹⁴⁷

En materia parlamentaria, la facultad para iniciar leyes en todas las materias le correspondía al supremo poder Ejecutivo y a los diputados; en tanto que a la Suprema Corte de Justicia, sólo en lo relativo a la administración de su ramo. Además, las juntas departamentales podían presentar iniciativas en materia de impuestos, educación pública, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.¹⁴⁸

Cabe señalar, que durante la vigencia de esta Carta Fundamental no se expidió ninguna disposición reglamentaria para el Congreso General, aunque el artículo 16 de la Tercera Ley Constitucional señalaba a la letra que: "*El reglamento del congreso especificará la hora a que deben comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debe durar cada una, cómo y hasta por cuánto tiempo podrá*

¹⁴⁵ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.*, Cámara de Diputados, México, LVII Legislatura, 1999, pp. 10- 14.

¹⁴⁶ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. op. cit. 33.

¹⁴⁷ Barragán Barragán José. et al. *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2007, p. 404.

¹⁴⁸ Ídem.

suspender las suyas cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria o extraordinaria, y de las discusiones y votaciones.”

Para 1856 el país continuaba dividido en dos fracciones irreconciliables, pero el 18 de febrero de ese mismo año se reunió un nuevo Congreso Constituyente que preparaba la legislación que iba a gobernar al país, los diputados eran en su mayoría liberales como Santos Degollado, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Melchor Ocampo, Gómez, Mata y Ponciano Arriaga, lo que permitió que el 5 de febrero de 1857 fuera aprobada la Constitución, primero por más de noventa diputados y después por el Presidente Comonfort.¹⁴⁹

El poder legislativo, en el instrumento en mención, contaba con algunas características como que se encontraba representado por una Cámara de Diputados,¹⁵⁰ suprimiéndose los Senadores y dando el poder principal a aquella cámara unilateral.¹⁵¹

Refiere Barquín Álvarez¹⁵² que en el constituyente de 1856-1857 existió una aversión a la institución senatorial, de tal modo que se suprimió la Cámara de Senadores, obedeciendo al recuerdo que de éste dejó el régimen centralista de ser una “*asamblea aristocrática de carácter conservador.*”

Algunas de las características que encontramos en materia parlamentaria de la época es que la facultad de iniciativa de leyes la tenían: el Presidente de la Unión, los Diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados. Las presentadas por el Presidente y la Legislaturas pasaban a comisión. En tanto que

¹⁴⁹Véase Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano, Historia, organización, funcionamiento y propuesta de reformas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 43.

¹⁵⁰ El monocameralismo estuvo vigente solamente 17 años. En 1874 Sebastián Lerdo de Tejada restaura al bicameralismo, sistema imperante hasta nuestros días. Véase, Virgilio Muñoz Manuel Acuña Borbolla, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 38-39.

¹⁵¹ Lozano Fuentes, José Manuel y López Reyes Amalia. *Historia del México Contemporáneo*, Compañía Editorial Continental, México, 1997. pp. 98-99.

¹⁵² Citado por Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano, Historia, organización, funcionamiento y propuesta de reformas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 43.

las hechas por los diputados debían presentarse al presidente de la Cámara por escrito y firmadas por su autor y concebidas en los términos en que consideraban debía expedirse la ley.¹⁵³

Aunque la Constitución no concedió facultad a los particulares para presentar iniciativas, el artículo 115 del Reglamento estableció que toda petición de particular o corporación que no contara con derecho de iniciativa, pasaría a la comisión de peticiones, la cual la turnaría al órgano correspondiente, cuando la petición no era materia de ley; en caso contrario, la petición quedaba en la mesa hasta que hubiese iniciativa sobre ella.¹⁵⁴

Ahora bien, es necesario señalar que la Carta Magna de 1857 fue el instrumento constitucional más relevante del siglo XIX. Fue decisivo el avance en materia parlamentaria, así como fundamental la consolidación del Juicio de Amparo, legado del Acta de Reforma de 1847.¹⁵⁵

Los elementos integrados fortalecieron al Poder Legislativo y representaron un acercamiento a los sistemas de corte parlamentario, ya que sólo una asamblea concentraba el poder y adquiriendo una mayor conciencia de sus facultades. Al respecto, una innovación política que indica cierta primacía del Legislativo consistió en la exigencia al Presidente respecto de informar sobre el estado del país durante su asistencia a la apertura del primer periodo de sesiones.¹⁵⁶

Bajo esta Constitución se desató un periodo más de lucha sangrienta en la historia de México, la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma de 1856 a 1860.¹⁵⁷ Los gobiernos liberales y conservadores resumieron sus políticas dando manifiestos a la Nación: Benito Juárez con *Las Leyes de Reforma*, en las que quita los bienes

¹⁵³ Reglamento Interior del Congreso de la Unión 1857, consultado en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Reg_1857.pdf.

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Barragán Barragán José. et al. *op. cit.* p.414

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. *Op. cit.* 36

de la iglesia para que el país tomara causas liberales y para que su campaña contra los conservadores pudiera realizarse, ya que el clero favorecía a este partido. Por otra parte, Miramón en el *Plan de Tacubaya*, fundó su tesis política, la cual hablaba de la necesidad de hacer reformas, pero mantenía los intereses del clero.¹⁵⁸

Las consecuencias inmediatas de los conflictos fueron un alto nivel de endeudamiento de la nación mexicana, promovido por Miramón, ya que con esos recursos de potencias extranjeras como Francia, Inglaterra y España, y el establecimiento del Segundo Imperio de 1864 a 1867 encabezado por el príncipe austriaco Maximiliano de Habsburgo, combatió al gobierno de Juárez.¹⁵⁹

Nada de lo anterior logró derrotar a Don Benito Juárez, que tras la restauración de la República expidió la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales, instando a reformar la Constitución. La propuesta fue rechazada y no fue sino hasta el gobierno de Lerdo de Tejada cuando alcanzan importantes reformas a la Constitución. Al reelegirse Juárez para la Presidencia en 1871, Don Porfirio promulgó el famoso *Plan de la Noria*, desde la hacienda de este nombre. En este plan defendió la libertad de las elecciones y la Constitución de 1857 insistiendo en la no reelección sin embargo, el plan fracasó.¹⁶⁰

Uno de los más importantes asuntos que se tenía pendiente era la conformación del Poder Legislativo, que enfrentaba la disyuntiva de continuar con el sistema unicameral o impulsar cambios hacia el modelo estadounidense, que ya se había adoptado en la Constitución de 1824. Es hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando Sebastián Lerdo de Tejada, mediante una reforma a la ley fundamental de la República, decretó la conformación del Poder Legislativo de manera bicameral.

¹⁵⁸ Lozano Fuentes, José Manuel y López Reyes Amalia. Op. cit. 105

¹⁵⁹ Barragán Barragán José. et al. op. cit. p.421

¹⁶⁰ Ibídem. p 134

Es en ese decreto que se otorgó a la Cámara Baja facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta se le atribuyeron facultades exclusivas en materia de política exterior. Al reimplantarse la Cámara de Senadores según el modelo norteamericano, la Cámara de Diputados tendría la representación popular y los Senadores representarían a las entidades federativas del territorio nacional, con dos legisladores por cada entidad. Este modelo sigue vigente hasta nuestra época.¹⁶¹

Las modificaciones hechas en 1874 a la Constitución General de 1857 determinaron el desarrollo del procedimiento legislativo. El Poder Legislativo se depositó en el Congreso General, integrado, de nueva cuenta, por dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. La iniciativa de ley la tenían el Presidente de la Unión, los Diputados y Senadores y las Legislaturas de los Estados.¹⁶²

En el año 1897 se creó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A través de este reglamento se adaptaron las normas internas del Congreso a las reformas constitucionales de 1874, mismas que repercutieron en el procedimiento legislativo.¹⁶³

Una vez llegado al poder Porfirio Díaz, los logros obtenidos con la Constitución de 1857 no duraron mucho tiempo, ya que la voluntad autocrática del titular del Ejecutivo arrolló a los otros poderes. La disparidad social, las múltiples reelecciones del Presidente Díaz y el notable descontento de las clases no privilegiadas en la sociedad mexicana de principios del siglo XX, adquirieron relevancia en el terreno político nacional cuando Francisco I. Madero lanzó el *Plan de San Luis* en el que convocó al pueblo mexicano a desconocer la última elección de Porfirio Díaz y a levantarse en armas el día 20 de noviembre de 1910. Dicho

¹⁶¹ Camacho Vargas, José Luis. op. cit. 49

¹⁶² Para abundar en el tema consultar Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales*, op. cit. pp. 682, 698 y ss.

¹⁶³ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos promulgado el 20 de diciembre de 1897. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/regla/Reg_1897.pdf

documento reconoció la Constitución de 1857 y desconocía la elección del Presidente, Gobernadores y Presidentes Municipales, y procuraba solucionar en forma democrática el conflicto obrero.¹⁶⁴

Después del conflicto anti reeleccionista, el 6 de noviembre de 1911 Francisco I. Madero asumió la Presidencia de la República. Sin embargo, no le fue posible consumir los intereses revolucionarios, ya que tras una serie de levantamientos armados entre los que destacó el *Plan de Ayala*, su gobierno se fue desmoronando. El golpe de Estado encabezado por el general Victoriano Huerta en 1913 culminó con el asesinato del propio Presidente Madero y del Vicepresidente José María Pino Suárez, y llevó a Huerta a ejercer la Presidencia. Ante la reacción en el Congreso a sus abusos, Huerta determinó disolver la Cámara de Diputados y posteriormente la de Senadores.¹⁶⁵

Poco después, Venustiano Carranza, el gobernador de Coahuila, desconocía al presidente y formaba el Ejército Constitucionalista que a la postre terminaría derrotando al gobierno federal el 24 de junio de 1914.¹⁶⁶ Posteriormente, en el *Plan de Guadalupe* del 26 de marzo de 1913 se desconoció al régimen *de facto*, se creó al ejército constitucionalista y se resolvió que el Primer Jefe - es decir el propio Carranza - ocuparía el Ejecutivo de manera interina.¹⁶⁷

El triunfo de la Revolución constitucionalista propiciaba entonces las condiciones adecuadas para que el 19 de septiembre de 1916 se convocara a la integración de un nuevo Congreso Constituyente, a fin de dotar al país de un nuevo ordenamiento político, jurídico, económico y social, mediante reformas a la Constitución de 1857.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Camacho Vargas, José Luis. op. cit. p. 152

¹⁶⁵ Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo. op. cit.37

¹⁶⁶ Camacho Vargas, José Luis, op. cit. p. 50

¹⁶⁷ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. 3ª Edición, Porrúa, México,1967, p. 806

¹⁶⁸ Fernández Ruíz, Jorge. op. cit. p. 213

Dicho órgano se instaló en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916 bajo la denominación de *Asamblea de Representantes Electos para Reformar la Carta Magna de 1857*. El desempeño de los constituyentes y los encendidos debates dieron origen a un nuevo cuerpo de leyes que rompía y superaba muchos moldes de las constituciones anteriores.¹⁶⁹

Esta Asamblea, más que reformar la Constitución de 1857, produjo un nuevo ordenamiento jurídico, en el que, de manera trascendental, se introdujeron postulados de carácter social, como es el caso del artículo 27 concerniente a la pertenencia de la tierra; el artículo 3º sobre la educación y el 123, que perfeccionaba de manera precisa el régimen de trabajo y la previsión social. Es así que el 5 de febrero de 1917, 60 años después de promulgar la Carta Magna de 1857, fue proclamada nuestra actual Constitución.¹⁷⁰

Con lo antes expuesto, podemos reflexionar que no se puede hablar de un sólo movimiento, ya que, independientemente de que los dirigentes lograran uniones, éstas eran transitorias y algunas veces hasta contradictorias, los líderes solían traicionarse unos a otros, tenemos como ejemplos: Francisco I. Madero que no cumple lo acordado en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 y en consecuencia Emiliano Zapata firma el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, donde desconoce a Madero; Villa colaboró con Carranza contra Huerta y después mantuvo la rebeldía contra este último hasta 1920.¹⁷¹

Sin embargo, todos luchaban por un cambio de un régimen autoritario a uno democrático; cómo se lograría tal modificación sino mediante el derrocamiento del poder hegemónico concentrado en una sola persona -*Porfirio Díaz*- y el nacimiento de un nuevo orden constitucional, fundamentalmente.

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ Camacho Vargas, José Luis, op. cit. p. 51

¹⁷¹ Barragán Barragán José. et al. op. cit. p.442

Por lo que, para sintetizar de manera didáctica ésta parte de nuestro trabajo, nos gustaría hacer mención del resumen que hace Emilio O. Rabasa,¹⁷² referente a las causas del conflicto revolucionario, las cuales sintetiza de la manera siguiente:

1. *El caciquismo*, entendiéndolo como “la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias”.
2. *El peonismo*, es decir, “la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero”
3. *El fabriquismo*, esto es, “la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril”
4. *El hacendismo*, entendido como, “la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña.” que produce “la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande”.
5. *El cientificismo*, en específico, “el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños...”
6. *El extranjerismo*, en concreto, “el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales...”

Concretamente, podríamos señalar que todas estas causas devinieron del autoritarismo que se vivió por treinta años como sistema predominante en México, sin posibilidad de apertura a la democracia.

Por otra parte, en lo que corresponde al triunfo del movimiento revolucionario, puede señalarse que si bien hubo logros importantes, como tal, el derrocamiento

¹⁷² Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM, 2002, pp. 81 y 82.

del poder porfirista y la Constitución de 1917, también varios historiadores coinciden en que la revolución mexicana fue una “revolución interrumpida”, pues los principales líderes mueren y esto ocasionó que se desencadenara una desorganización entre los integrantes de cada grupo revolucionario, así como una lucha interna por ocupar el mando de las fuerzas, lo cual trajo consigo que algunos ideales que motivaron la rebelión se vieran en cierta medida inacabados, pero propició el nacimiento de las instituciones políticas.

Nos es necesario acotar, que sería completamente equívoco aseverar que durante los treinta años en que duró Díaz en el poder, todo estuvo mal, pues se debe recordar que hubo un superávit en la economía mexicana, había exportación, el país contaba con un excelente nivel de productividad y se puede decir que gozaba de un desarrollo a nivel de cualquier otra nación.

Aunque tampoco se pueden negar los errores de el régimen en mención, entre ellos la perpetuación en el poder y la concentración de la riqueza en pocos sectores, es decir, si bien había ingresos no hubo distribución equitativa, ya que el sistema se caracterizó por su manejo inicuo y ambivalente, por un lado habían pocas familias de la sociedad mexicana que vivían en la opulencia y por otro la mayoría de la sociedad se encontraba en la miseria. Además de lo anterior, pensamos que el factor principal y detonante que originó la rebelión en contra del régimen porfirista se basó en las violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que Madero evidenció en su momento.¹⁷³

2.- ENTORNO POLÍTICO: DEMOCRACIA, PLURALISMO Y ALTERNANCIA.

¹⁷³ Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, Ediciones del gobierno de Coahuila, 1958.

En el caso particular de nuestro país, nos gustaría analizar cómo fueron madurando los mecanismos para el establecimiento de una legislación electoral imparcial, la búsqueda de mecanismos constitucionales para equilibrar las fuerzas entre los actores políticos, en donde ya no se asentara en el poder el mismo partido, sino que el poder estuviera representado por diferentes ideologías y todos pudieran tener acceso al poder.

Nos es de ayuda retomar el concepto de Democracia, que proviene del latín “*democratia*”, que a su vez llega del griego “*dimokratía*”, que significa gobierno popular. Ésta es la forma de gobierno en la cual los poderes políticos residen en el pueblo. En otras palabras “*gobierno del pueblo, para el pueblo*”, como lo estableció la famosa frase del decimosexto Presidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln (1809-1865).¹⁷⁴

Ahora bien, debemos recordar que la democracia se ejerce por medio de las diversas formas y fórmulas de representación. Es decir, el pueblo, que es el soberano y quien conserva siempre su prerrogativa soberana, ejerce el poder a través de sus representantes. Así es como una teoría muy conocida desde la antigüedad, como es la delegación del poder o el ejercicio del poder por terceras personas, que actúan por representación, cobra mayor importancia y se incorpora al Derecho Público, para organizar y legitimar los sistemas de la representación democrática.¹⁷⁵

El poder soberano reside en el pueblo o en la nación de manera radical o esencialmente. El pueblo conserva siempre esa prerrogativa, sin cederla nunca, en contra de Rousseau, sino que simplemente acepta que dicho poder sea ejercido por unas corporaciones o poderes y por unos representantes que, por el régimen consagrado del Estado de Derecho, quedan sujetos al acatamiento de la ley y a la rendición de cuentas.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Quintana Jesús y Carreño Franco, op. cit. p. 6

¹⁷⁵ Barragán Barragán José. et al. op. cit. p. 375.

¹⁷⁶ Quintana Jesús y Carreño Franco, op. cit. p.6

Los dos extremos, el de la sujeción a la ley y la rendición de cuentas, son propiedades o características del mandato histórico y de la representación popular moderna. La ley se concibe como la genuina manifestación de la voluntad popular y su obediencia o principio de legalidad es incuestionable. La responsabilidad o la rendición de cuentas por el mismo hecho de ejercer el poder a nombre de otro, el pueblo, es igualmente incuestionable.

La teoría de la representación abarca a todas y a cada una de las corporaciones que componen los órganos estatales y a cada una de las personas que los integran. Sólo en los regímenes monárquicos, el extremo de la responsabilidad no aplica al rey, porque no ejerce, propiamente hablando, poder alguno, o porque, ejerciéndolo, la responsabilidad de sus ejercicios la asume personalmente el ministro que refrenda sus actos.¹⁷⁷

También, como ya lo mencionamos en nuestro primer capítulo, la definición clásica de democracia, también llamada teoría aristotélica, concibe por democracia el poder o autoridad del pueblo; en otros términos, el gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía.

Al respecto, Ignacio Burgoa Orihuela¹⁷⁸ nos dice que desde Aristóteles el concepto ha venido transformándose y que hasta la época actual ha expresado una innegable evolución, por lo que podemos entender que la concepción de democracia cambia de acuerdo con los pueblos, las ideologías y el curso del tiempo; así ha llegado a entenderse como un sistema de gobierno o como una forma de vida.

¹⁷⁷Ídem.

¹⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª Edición, Porrúa, México, 2003, p. 510.

Por otra parte, Silva-Herzog nos expresa que “la democracia no es una canica. Si no que es un régimen complejo. Una casa de muchos cuartos, muchos moradores, muchos pilares”.¹⁷⁹

Referente a esto, existen autores que estudian dicho concepto desde una perspectiva teórica idealista, como sería el caso de Carl Schmitt. La argumentación de Schmitt parte del planteamiento según el cual “todas las teorías políticas propiamente dichas presuponen que el hombre es ‘malo’ y lo consideran como un ser no sólo problemático sino ‘peligroso’ y dinámico”¹⁸⁰. Este es ciertamente el caso con la teoría de Hobbes, tal y como éste la pronuncia en el capítulo XIII del *Leviatán*.¹⁸¹

Por su parte, Schmitt establece un “nexo metódico” entre los supuestos del pensamiento teológico y político, en estos términos: “...desde el momento en que la esfera de lo político se determina en última instancia por la posibilidad real de que exista un enemigo, las representaciones y argumentaciones sobre lo político difícilmente podrían tomar como punto de partida un ‘optimismo’ antropológico...Mientras la teología no se diluya en una mera moral normativa o en pedagogía, y mientras la dogmática no se quede en pura disciplina, el dogma teológico fundamental del carácter pecaminoso del mundo y del hombre obliga, igual que la distinción entre amigo y enemigo, a clasificar a los hombres, a ‘tomar distancia’, y hace imposible el optimismo...Claro está que en un mundo bueno habitado por hombres buenos gobernarían la paz, la seguridad y la armonía de todos con todos; en él los curas y teólogos harían tan poca falta como los políticos y estadistas”.¹⁸²

De lo antes expuesto podemos deducir que, independientemente del pensamiento desde donde sea estudiada, la democracia es, en nuestra opinión, el poder del

¹⁷⁹ Silva-Herzog, Jesús. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, Tomo IX, p. 11.

¹⁸⁰ Schmitt, *El Concepto de lo Político*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 90

¹⁸¹ Véase, Thomas Hobbes, *Leviatán*, Argentina, FCE, 1992, pp. 100-105

¹⁸² Schmitt, Carl, op. cit. pp. 92-93

pueblo, quien otorga a sí mismo su propio sistema de gobierno y forma de vida, tal poder manifestado en forma expresa en un pacto social, en un conjunto normativo que contiene las reglas básicas de cómo conducir dicho sistema de gobierno y la forma de vida del propio pueblo.

Aunado a lo anterior, debemos mencionar que en muchos casos, el proceso de transición al sistema democrático puede ser o no difícil, en el sentido que no sólo se modifica la forma de gobierno sino la manera de vida de los ciudadanos del Estado en donde se efectuó tal cambio.

Al respecto, Sánchez Susarrey nos dice que toda transición hacia la democracia es incierta, pero además confusa. Incierta, porque nadie puede garantizar el éxito del proceso, se sabe cómo y por qué se inicia, pero no cómo terminará. Confusa, porque no todos los actores involucrados tienen la misma interpretación de los acontecimientos”¹⁸³

Lo anterior nos permite decir que en el caso de nuestra nación, la revolución de 1910 representa una importante transición democrática en la vida de nuestro país. Como ya lo mencionamos, se caracterizó por sus postulados de justicia social sumado a ello, encontramos los ideales anti reeleccionistas.

Por lo tanto no es posible hablar de la existencia de un solo dirigente que condujera y aglutinara todas las fuerzas sociales del país, cada una de esas fuerzas tenía sus propios ideales por los cuales se habían levantado en contra de la dictadura; por un lado, el grupo o movimiento agrario encabezado en el sur por Emiliano Zapata, quien promovió y luchó por la reforma agraria; el movimiento obrero, por los hermanos Flores Magón; Francisco Villa en el norte, que en su momento secundó a Madero; además de los constitucionalistas dirigidos por Carranza; entre otros grupos.¹⁸⁴

¹⁸³ Sánchez Susarrey, Jaime, “México: La Transición Democrática aquí y ahora”, *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991, p. 155.

¹⁸⁴ Barragán Barragán José. et al. *op. cit.* p.446

Posterior al movimiento revolucionario de 1910 encontramos el triunfo del grupo constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, el cual ve reflejado su éxito, primero, en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916 y después, en la Constitución de 1917.¹⁸⁵

En ese sentido, Emilio Rabasa¹⁸⁶ advierte que tanto Madero como el propio Carranza no pronosticaron que se lograría “el mejor fruto de la Revolución: la Constitución de 1917”. Merced de que indudablemente era una cuestión inminente para poder llevar a cabo verdaderos cambios en el país, se necesitaba comenzar por la ley fundamental; ya que la Constitución de 1857 fue reformada cuantas veces se dio la necesidad de hacerlo con la finalidad de eliminar todo obstáculo que se presentara en el camino del régimen dictatorial de Díaz, que impidiera tanto su prosecución como la imposición de sus proyectos en el manejo del país, por consiguiente llegó a ser casi en su totalidad una *constitución porfirista*, la cual se necesitaba cambiar por una nueva que reflejara las situaciones y necesidades que se presentaban el país.¹⁸⁷

Lo que nos hace decir que la revolución mexicana constituye la fase de ruptura del régimen dictatorial en la búsqueda de un régimen democrático, de ahí la importancia en la transición democrática en México, pero no es hasta el año de 1977, cuando se dio un evento de suma importancia para la creación de un verdadero sistema democrático.

Los cambios que se dieron en 1977 eran necesarios para que la transición a la democracia en México fluyera, o cuando menos, continuara su curso: partidos políticos y competencia. Esto, porque pueden existir tales partidos o agrupaciones políticas en un país, pero si no se da una verdadera competitividad entre ellos,

¹⁸⁵ Ídem.

¹⁸⁶ Rabasa, Emilio O. op. cit. pp. 81 y 82.

¹⁸⁷ Íbidem. pp. 78-80.

donde se pueda ofrecer a la ciudadanía opciones diversas y cultura política, entre otras cosas, simplemente no tiene sentido su constitución o creación.

Por su parte, José Woldenberg,¹⁸⁸ señala, que entre la sociedad y el Estado no existían los suficientes ni adecuados vasos de comunicación, los instrumentos centrales que estaban haciendo falta eran los partidos de oposición. Por lo que, en 1977 se construye un sistema abierto de partidos nacionales con organizaciones competitivas. Este acontecimiento facilitó el cambio que se necesitaba en México; porque, aunque el sistema de partidos se encontraba sustentado en la Carta Magna, era en la realidad donde necesitaba ponerse en práctica tales principios.

Con estos cambios se llegó a un verdadero Estado de partidos, como le llaman algunos a lo que conocemos como sistema de partidos. El pluralismo no sólo significa la creación y fortalecimiento de los partidos políticos, sino que su objeto va más allá: se pretende que exista una apertura electoral, una variedad de opiniones que hagan posible la participación ciudadana y con ello se evite la imposición de ideas, ya que los fines constitucionales de los partidos, entre otros, son promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional.

Para 1977 las circunstancias obligaban a promover y llevar a cabo un cambio urgente, se precisaba la modificación de las instituciones y órganos del Estado, se tenían que dar las condiciones políticas posibles, el gobierno, al percatarse de que el país atravesaba por una fuerte crisis política, decidió, con toda lógica, proporcionar las condiciones que favorecieran la participación de las fuerzas políticas y sociales.

Fue en Guerrero, específicamente en la ciudad de Chilpancingo, donde Jesús Reyes Heróles, secretario de gobernación de aquel entonces, pronunció un

¹⁸⁸ Becerra, Salazar y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, 2000.p.8

discurso que era más bien la respuesta del gobierno al problema de representación nacional. Con posterioridad a dicho discurso, el presidente López Portillo confirma la postura del gobierno manifestada por éste. En seguida se convoca a una serie de audiencias públicas y se invita a las organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanía en general a presentar propuestas respecto a la Reforma Política, y el 21 de abril de 1977 comenzaron los trabajos, que concluyeron en el surgimiento de una verdadera oposición garantizada, como se ha llamado a esta apertura de partidos políticos.¹⁸⁹

Lo anterior propicia que en los años ochenta, la materia electoral se consolidara como uno de los principales asuntos en México: los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales necesitaban ser reformados. Se llegó en algún momento a perder la credibilidad en los órganos electorales, lo que obligó a que se promovieran una serie de reformas respecto de la materia.¹⁹⁰

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) constituye el mayor avance de la reforma electoral de 1989 y 1990. Al crearse este Instituto con autonomía, que era lo que principalmente se buscaba, se logra una sólida base de confianza en torno a los procesos electorales, se crea una institución grande que sería a partir de entonces y hasta nuestros días, la autoridad responsable de organizar los procesos electorales federales en el país.¹⁹¹

En el periodo comprendido de 1994 a 1996 también se produjeron una serie de reformas, entre las que encontramos la de materia electoral; se trata de una trascendente y muy importante modificación que hasta entonces no se había efectuado sobre esta materia, se articula en el proceso evolutivo de las instituciones electorales, rediseñando firmemente las estructuras de las mismas

¹⁸⁹ *Ídem.*

¹⁹⁰ Galeana, Patricia, (Comp.), "El Camino de la Democracia en México", *El camino de la democracia en el México actual*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998, p. 89.

¹⁹¹ Cárdenas Gracia, Jaime, et. al., *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. p. 13.

con una voluntad de democratización del sistema electoral y de la vida misma de la Nación.¹⁹²

El 22 de agosto de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las diversas modificaciones,¹⁹³ las cuales, de manera simplificada, versaron fundamentalmente en los puntos siguientes:

El Instituto Federal Electoral (IFE) sufrió cambios en su estructura. Encontramos la expedición de una nueva Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

En materia de Partidos Políticos;

La reforma al artículo 116 Constitucional (se establecen principios generales del proceso electoral);

El Tribunal Federal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación, estableciéndose dentro de su competencia, el conocimiento del juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de combatir las inconstitucionalidades de los actos concretos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas; que junto con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, constituyen garantías constitucionales en materia electoral de competencia de ese órgano jurisdiccional.¹⁹⁴

Ernesto Zedillo, presidente Constitucional del sexenio comprendido de 1994 al 2000, emprendió lo que se denominó “nuevo federalismo”, incluso, en foros nacionales reconoció las consecuencias nocivas del centralismo, como

¹⁹² Galeana, Patricia, (Comp.), op. cit. p. 283.

¹⁹³ Véase la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVI Legislatura-Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, vol. I, tomo XIII, pp. 767-916.

¹⁹⁴ Sobre este tema, consultar la obra Ferrer Macgregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Funda. p, 2002, pp. 101 y 102.

fundamento del autoritarismo y obstaculizador de la democracia y la participación ciudadana¹⁹⁵. Sumado a lo anterior, la existencia de una prensa libre y autónoma en todos los sistemas de democráticos, representa un aspecto importante, por ello es de suma importancia hacer una breve mención al respecto.

Dentro del catálogo de garantías individuales sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos a las garantías específicas de libertad, objetivamente a las de *libre expresión de las ideas* y *libertad de imprenta*, establecidas en los artículos 6° y 7° respectivamente.

Ignacio Burgoa señala un aspecto trascendental de estos derechos, al decir: “La libertad de imprenta o de prensa en los sistemas democráticos [...] configura uno de sus postulados esenciales, constituyendo una *conditio sine qua non* de su operatividad efectiva y real. El buen funcionamiento público la aplaude y preserva; en cambio, el mal gobernante la teme y, por esta causa la arremete. En las dictaduras, de izquierda o derecha, se la elimina, sustituyéndola por un periodismo servil dirigido por el autócrata y sus corifeos.”¹⁹⁶

Al respecto, Miguel Carbonell expresa que: “No podemos dejar a un lado a los medios de comunicación quienes tienen un rol importante en la modelación de vida en una sociedad moderna. En todos los Estados Constitucionales los medios masivos son actores sociales importantes, pues la democracia se constituye contando con ellos.”¹⁹⁷

La libertad de imprenta encuentra una estrecha correlación con la libertad de manifestación de ideas, la cual se puede ejercer con la utilización de otros medios,

¹⁹⁵ Guzmán Rodríguez, José, *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1995, p. 38.

¹⁹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 358 y 359.

¹⁹⁷ Carbonell, Miguel, “Olvidemos la vieja Constitución”, *El Mundo del Abogado*, núm. 59, México, Edit. Revista del Abogado, S. A. De C. V., marzo de 2004, p. 44

no sólo el mencionado -de imprenta-, así tenemos: televisivos, radiofónicos y ahora la Internet, entre otros.

En otras épocas era más difícil ejercer libremente estas dos garantías, debido a los cambios sociales que se fueron suscitando durante el siglo XX, podemos decir que ahora contamos con una heterogeneidad entre los actores políticos nacionales, lo que propicia una mayor libertad a los medios de comunicación.

Los medios de comunicación (radio, prensa, televisión, Internet) son importantes en la transición democrática, pues mediante ellos se facilita la información y transparencia de los acontecimientos más relevantes, se presenta a la luz pública la realidad en los asuntos importantes para el país y sobre todo constituyen un medio significativo para el ejercicio de la libertad de expresión de ideas. Indiscutiblemente, los medios de comunicación deben continuar la función de informar y con ello contribuir en la vida democrática de nuestro país.

Para completar los elementos esenciales de la democracia, podemos decir que la existencia misma de elecciones libres y equitativas, constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política. Como ya se había mencionado en el capítulo con antelación, para los clásicos de la doctrina democrática, como Maquiavelo y Locke, el fin último de la democracia política es prevenir el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía. Las elecciones hacen posible sustituir pacíficamente a un partido o candidato que por algún motivo haya caído de la gracia de sus electores.

La alternancia del poder en todo proceso de democratización constituye una fase de gran importancia, sin llegar a definirse como un verdadero cambio de un régimen no democrático a otro democrático. En el caso de México, luego de 71 años de gobierno hegemónico priísta, el dos de julio del año 2000 surge la alternancia del poder presidencial a nivel federal, aunque ya con algunos precedentes a nivel local como el caso de Baja California, cuando en las

elecciones de 1989 por vez primera un partido de oposición obtuvo una gubernatura, o es el caso del 5 de diciembre de 1997, que tras una contundente victoria electoral, Cuauhtémoc Cárdenas tomó posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El proceso electoral del año 2000 es, sin duda alguna, un hito en la historia política y parlamentaria de México, no sólo porque la Presidencia de la República fue ganada por un partido diferente al Revolucionario Institucional, que, como es sabido, había tenido el “*monopolio*” del Ejecutivo, sino porque en la integración del Poder Legislativo ningún partido político obtuvo un número suficiente de curules para tener una mayoría absoluta.

Otro factor que se abona al rompimiento del funcionamiento del sistema político es el de carácter de “*outsider*”¹⁹⁸ que tuvo para lograr su candidatura, el candidato del Partido Acción Nacional, lo cual hace que, al menos, no se tenga certeza plena de un apoyo institucional por parte del partido que lo llevó al poder.

Estos señalamientos nos llevan a plantear el alto grado de expectativas que se crearon en torno a los resultados electorales del año 2000 y a la nueva conformación de los órganos Ejecutivo y Legislativo federales, en los que ciudadanía puso su voto de confianza y apostó a un “cambio”, tanto en la forma de gobernar como de hacer política, lo que en términos técnicos se traduce en la operación real de los sistemas de frenos y contra pesos constitucionales. Es decir el por primera vez en México un Congreso plural tenía el reto de fungir como un verdadero agente de control sobre el Ejecutivo quien, a su vez, tendría el reto de

¹⁹⁸ El término “*outsider*” se utiliza para identificar a personas que se adelantan a los tiempos legales y del partido para iniciar su precampaña y posicionamientos, de manera que cuando se abre el periodo para elegir candidatos, el “*outsider*” tiene demasiada fortaleza al exterior del partido, obligando prácticamente a éste a postularlo como candidato, ya que aunque no tenga tanta fortaleza interna, el partido corre riesgo que de no postularlo pueda mermar su resultado en la elección. En otras palabras, se trata de una especie de imposición por la vía externa al partido derivada de la fuerza y aceptación que tiene una persona con los electores ajenos a éste. Collins Spanish Dictionary, “*Outsider*” 8º Edición, 2005.

hacer gala de una capacidad de negociación con todos los partidos políticos nunca antes vista.¹⁹⁹

Por lo que podemos concluir que el transcurso de todos los hechos mencionados con anterioridad, nos da muestra de que el Congreso de la Unión en la actualidad tiene una composición heterogénea, el partido político del presidente de la República no cuenta con la mayoría de escaños en ambas Cámaras; el Poder Judicial cuenta con mayor autonomía a comparación de otras épocas; las instituciones electorales cuentan con una mayor consolidación; las atribuciones o facultades metaconstitucionales que anteriormente le estaban conferidas al Ejecutivo han pasado a formar parte de las funciones de otros poderes del Estado.

3.- ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Como hemos podido observar, el Poder Legislativo es uno de los órganos más importantes del Estado, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino por la dimensión de lo que representa. Por lo que, a continuación destacaremos los aspectos de su organización y conformación en nuestro país.

Para iniciar, nos gustaría aclarar que a esta institución, como ya lo mencionamos, se le han atribuido distintos nombres, dependiendo del sistema constitucional de cada país, así se habla de parlamento, congreso, cortes, asambleas, estados generales, entre otros.

Algunos prefieren emplear exclusivamente el término *parlamento* para designar a las asambleas políticas según el modelo del parlamento británico y que cumplen funciones análogas a las de ese organismo en un régimen de gobierno parlamentario; mientras que llaman *congreso* a la asamblea que desempeña el Poder Legislativo en un régimen de gobierno presidencial, con tres poderes

¹⁹⁹ Mirón Lince, Rosa María y Luisa Béjar Alagazi. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. 2003, p.160

diferenciados y de la cual, el Congreso de Estados Unidos de América, es ejemplo y modelo.²⁰⁰

Sin embargo, como señala López Garrido,²⁰¹ se aceptan como parlamentarias las instituciones que se constituyen como entes colectivos y electivos, lo que les convierten en órganos decisorios políticamente, cuya ausencia paraliza o transforma de modo constitucional al ente estatal.

En lo que se refiere al caso específico de nuestro país, el Congreso de la Unión es el órgano depositario del Poder Legislativo a nivel federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho órgano, como ya lo mencionamos, tradicionalmente y salvo algunos periodos históricos muy concretos, se ha conformado por dos Cámaras legislativas: la de diputados y la de Senadores.²⁰² Es necesario aclarar que estos órganos, se reúnen en sesión conjunta para casos muy especiales y siempre bajo la dirección del presidente de la Cámara de Diputados, lo cual explica que el Congreso de la Unión, como tal, carezca de estructura burocrática y de recinto propio, distinto a los de cada una de las cámaras que lo integran.²⁰³

Por su parte, Ramón Cossío²⁰⁴ clasifica la pluralidad de cuerpos legislativos en simples -Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente- y complejos. La primera categoría se refiere a los cuerpos establecidos en los artículos 50, 51, 52, 56, 78 y 93 de nuestra carta magna.

Los órganos complejos son aquellas instituciones parlamentarias que, atendiendo a la pluralidad en la integración de las cámaras legislativas, se constituyen de la misma manera - plural - con diversas funciones. Tal es el caso de las mesas directivas, juntas de coordinación política, comisiones, comités, conferencias y

²⁰⁰ Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1950, p. 8.

²⁰¹ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 255 y 256.

²⁰² Véase, Fix- Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 69, p. 631.

²⁰³ Barragán Barragán José. *Op. cit.* p. 389

²⁰⁴ Cossío, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. p. 22 y ss.

demás órganos en virtud de los cuales funcionan las Cámaras y la Comisión Permanente.²⁰⁵

Para entender lo anterior con claridad, debemos remitirnos a la normatividad que rige los entes en materia de análisis, que se dividen en tres grupos. En primer lugar, tenemos el marco constitucional que determina qué órganos conforman el Congreso, cuáles son los alcances y límites de su autoridad y cuál es su relación con los otros poderes. Luego están las reglas electorales que establecen cómo se elige a los legisladores y bajo qué condiciones ejercen el cargo. Finalmente, tenemos las reglas parlamentarias que prevén la organización interna de las Cámaras y los procedimientos para la toma de decisiones en ejercicio de sus funciones.²⁰⁶

En ese orden de ideas, en el ámbito federal, podemos apuntar que en nuestro país, la reglamentación parlamentaria se encuentra contenida en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* - fundamento y límite de las demás normas; en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; en los *acuerdos parlamentarios* adoptados en cada Cámara, ya sea por el Pleno o bien por alguno de los órganos de dirección; y en los *Estatutos* de los partidos políticos.²⁰⁷

Por lo anterior, podemos señalar que los aspectos básicos de la organización del Congreso de la Unión radican en normas constitucionales. El artículo 29 legaliza su intervención y de la Comisión Permanente en caso de suspensión de garantías individuales; el artículo 49 hace referencia a la división de poderes; el artículo 50 instituye el bicameralismo, entre otros. Por otra parte, los artículos 51 y 56

²⁰⁵ Raigosa Sotelo, op. cit. p. 17.

²⁰⁶ Nacif, Benito. *El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2005, p. 10.

²⁰⁷ Véase González Oropeza, Manuel, "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México, núm. 2, 1991, pp. 964 y ss.; Valadés, Diego, *Constitución y política*, cit., pp. 187 y ss.

describen la duración trienal y sexenal de las legislaturas, la integración del Senado y su renovación.

En lo que concierne al artículo 52 del ordenamiento antes citado, que prevé la composición de la Cámara baja, debemos comentar que con la reforma de 1977 se estableció que la Cámara de Diputados estaría integrada en función de un sistema de elección mixto.²⁰⁸ En aquel entonces, la Cámara de Diputados se componía por 400 diputados, de los cuales, 300 eran electos por el principio de mayoría relativa y 100 según el principio de representación proporcional. En virtud de la reforma de 1986, se incrementó en 100 el número de diputados federales electos por el principio electoral de representación proporcional para quedar en 200.²⁰⁹

Actualmente se establece que la Cámara de Diputados, estará integrada por un total de 500 diputados, de los cuales, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.²¹⁰

En lo que se refiere al principio electoral de mayoría relativa, atendiendo a un criterio demográfico, se divide al territorio nacional en 300 demarcaciones geográficas denominadas distritos electorales uninominales. En cada distrito, los distintos partidos políticos con registro nacional postulan a su candidato y se elige un sólo diputado en virtud de la fórmula de mayoría relativa: el candidato que consigue más votos obtiene la diputación en ese distrito. No obstante que en las elecciones de diputados federales, el elector emite su voto en una sola boleta

²⁰⁸ Fernández Ruiz, Jorge. op. cit., 2ª edición, UNAM - Porrúa, México, 2004, p. 370.

²⁰⁹ Este principio se incorpora a nuestro sistema electoral en 1963 con la intención de abrir espacios a las minorías. Por ello también se les conoce como “diputados de partido”. El requisito para acceder a estos espacios consiste en que los partidos políticos mantengan su registro mediante la obtención de un porcentaje mínimo de la votación nacional. A dicho porcentaje se le conoce como “*umbral*” y según Sartori proviene del término germano “*sperrklausel*”, que es la cláusula de la barrera. Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª edición, traducción de Roberto Reyes Masón, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. p. 23.

²¹⁰ Art. 52 *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, 160ª Ed., México, Porrúa, 2009.

electoral, dicho sufragio se somete a una doble contabilidad: en primer lugar, se contabiliza para determinar al candidato ganador en el distrito; además, se utiliza para asignar las diputaciones de representación proporcional.²¹¹

Para efectos del principio de representación proporcional,²¹² también aplica un criterio demográfico ya que se divide al país en cinco grandes regiones denominadas *circunscripciones plurinominales* y que resultan de la agrupación de varias entidades federativas en una sola unidad territorial.²¹³

Cada partido político registra una lista de cuarenta candidatos por circunscripción plurinomial. El reparto de las cuarenta diputaciones de representación proporcional se hace de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido en la circunscripción en virtud de una fórmula que adelante se detalla. La probabilidad de obtener el cargo depende de dos factores: el porcentaje de votación del partido y el lugar que el candidato ocupe en la lista de su partido, toda vez que se asignan en ese orden.²¹⁴

²¹¹ En términos de lo establecido en el artículo 53 de la Carta Magna, “*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 a dos diputados de mayoría*”. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²¹² Para las elecciones de 1979 se establecieron tres circunscripciones plurinominales y tres años después - 1982 - se incrementaron a cuatro. Desde 1985 se conformaron cinco circunscripciones plurinominales de la siguiente manera: la primera con cabecera en la Ciudad de México, Distrito Federal; la segunda con cabecera en Durango, Durango; la tercera con cabecera en Jalapa, Veracruz; la cuarta con cabecera en Guadalajara, Jalisco; y, la quinta con cabecera en Toluca, Estado de México.

²¹³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, Porrúa, México, 2003. p. 651.

²¹⁴ El procedimiento para la asignación de las diputaciones bajo este mecanismo se regula en los artículos 12 a 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales – COFIPE -. Se le conoce como fórmula Hare-Andrae y se determina considerando dos elementos: Cociente electoral simple: Resulta de dividir el total de votos válidos emitidos en una determinada circunscripción plurinomial entre el número de diputaciones a asignar - también llamadas curules para el caso de la Cámara de Diputados y escaños para el Senado de la República -. Asignación de curules: Se adjudicarán por partido político las curules que correspondan según los cocientes que se obtengan del número total de votos válidos que alcanzó. Véase Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994. p.195.

Debemos mencionar que conjuntamente a lo anterior, los artículos 54, 57 y 60 de nuestra constitución, se enfocan a la elección y calificación de las elecciones de los representantes populares,²¹⁵ y que en los artículos 55, 58 y 59 del mismo ordenamiento, se detallan los requisitos de elegibilidad de los legisladores.²¹⁶

En cuanto a las prerrogativas e incompatibilidades en el ejercicio del cargo de legislador, los encontramos consagrados en los artículos 61 y 62 del magno ordenamiento. En el primero se menciona que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Respecto a las incompatibilidades se establece que los legisladores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva; pero entonces, cesaran en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. Como infracción de la disposición se señala que será castigado con la pérdida del carácter de diputado o senador.²¹⁷

Las sesiones de las Cámaras y del Congreso son objeto de los preceptos 63, 65, 66 y 67. Sobre esto, Emilio Rabasa²¹⁸ afirma que los dos periodos ordinarios estipulados en la Constitución de 1824, eran un gran inconveniente para nuestro Congreso, pues no se podían reducir aunque no hubiese temática para cumplirlos. Por ende, esto resulta más bien una necesidad y obligación –la de reunirse. Dichas críticas influyeron en el Constituyente de Querétaro de 1917, que

²¹⁵ La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, cuyos miembros son representantes de la nación. En este recinto legislativo se deliberan los asuntos de la nación. Por eso, el representante popular actúa en nombre de su propio distrito y de la patria. Entonces, para ser candidato a diputado es necesario reunir ciertos requisitos. Son los mismos que para aspirar a senador, excepto la edad, pues se cree que el Senado requiere de mayor madurez política para funcionar como equilibrador político. Así, los diputados deberán contar con 21 años cumplidos el día de la elección, y para el segundo 25 años. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²¹⁶ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²¹⁷ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²¹⁸ Rabasa, Emilio. op cit. p. 82.

contribuyeron a la reducción de los periodos de sesiones del Congreso a uno sólo, con una duración máxima de cuatro meses.

Pero recientemente el 30 de junio de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de este año se hizo una reforma que consiste en que el Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, con el propósito de realizar un primer periodo de sesiones ordinarias y el segundo, a partir del 1º de febrero de cada año.²¹⁹

Pasando a otra área, quisiéramos señalar que estos cargos de elección como en todos, se desprende una responsabilidad que se contempla en el artículo 64 y en otras normas precisadas en el título IV de la Constitución; mientras que la residencia se alude en el artículo 68.²²⁰

Las resoluciones del Congreso se encuentran contempladas en el artículo 70 constitucional, que se refiere a la elaboración, modificación o derogación de normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y coercibles, a través de un procedimiento que tiene lugar tanto en el parlamento como en el ejecutivo y que puede ser de orden legal o constitucional.²²¹

Para que las adiciones o reformas a la constitución lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.²²²

Por otra parte, las funciones legislativas consagradas expresamente en el artículo 73 constitucional, así como las consignadas en el artículo 29, son ejercidas por ambas cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementarias. Para tales

²¹⁹ Ídem

²²⁰ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²²¹ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²²² Art.135. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

efectos, se contemplan facultades legislativas, político-administrativas y jurisdiccionales.²²³

Las anteriores, podemos agruparlas en: organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud, entre otras, contenidas en los preceptos 73, 74, 75 y 76 todos de nuestra Carta Magna.²²⁴

Nuestra Carta Magna menciona que las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son ejercidas de manera única en el artículo 74, así como las del Senado en el artículo 76.²²⁵

En materia de dictar resoluciones económicas internamente, como el manejo de su presupuesto de manera autónoma, comunicarse con la Cámara colegisladora o con el Ejecutivo Federal a través de comisiones especiales -en la instalación o finalización de los periodos de sesiones-; hacer el nombramiento de los empleados de la cámara y elaborar el Reglamento Interior de la misma -disposición que no se ha ejercido-; convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros, por lo que los diputados electos por el principio de representación proporcional serán cubiertos por los de su mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva a los renunciantes o faltante, se encuentran compiladas en el artículo 77 constitucional.²²⁶

Es de suma relevancia señalar las atribuciones de la Comisión Permanente, las cuales se pueden ubicar en el artículo 93 de nuestro magno ordenamiento, que establece la facultad de las Cámaras para citar a los secretarios de despacho y a los jefes de departamentos administrativos para efectos de información; en los

²²³ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²²⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo, México*, pp. 308 – 327.

²²⁵ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²²⁶ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

numerales 109, 110 y 111 de la misma ley, detalla las atribuciones de las Cámaras sobre el juicio político y declaración de procedencia en materia penal contra determinados servidores públicos.²²⁷

Por lo que corresponde al Senado, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 constitucional, este cuerpo parlamentario se integra por 128 legisladores,²²⁸ de los cuales, 64 son electos por el principio de mayoría relativa - dos por cada entidad federativa -, 32 por el principio de representación proporcional²²⁹ y los 32 restantes por el principio de primera minoría²³⁰ -uno por cada entidad federativa-, y se renueva cada 6 años en forma concurrente con la elección de Presidente de la República.

Ahora bien, es preciso señalar referente a la senaduría de primera minoría que es asignada al partido político que por sí mismo ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

²²⁷ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²²⁸ En 1986 se da una reforma con la se procedió a elegir senadores cada tres años, toda vez que se determinó su renovación por mitad. Este cambio fue con el fin de “empatar” la elección de diputados federales con la de cuando menos la mitad de los senadores. Sin embargo, en 1993 se incrementa a 128 el número de senadores y se regresa a la renovación sexenal. De los cuatro senadores que correspondían a cada entidad - incluido el Distrito Federal - tres obedecían al principio de mayoría relativa y uno más al de primera minoría.

²²⁹ En 1996 el mecanismo de integración del Senado sufre importantes cambios. Se mantuvo en 128 el número total de legisladores, pero se alteraron notablemente los principios para su elección, especialmente por el hecho de que por vez primera se introdujo el principio de representación proporcional en este cuerpo colegiado. Con esta medida se alteró el principio de equidad en la representación entre las distintas entidades federativas, que era un signo propio del Senado de la República. Desde entonces, solamente 96 de los 128 senadores responden con rigor a dicho criterio, ya que la elección de los 32 restantes por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional, no respeta el citado principio y desequilibra la presencia de las entidades en el colegio parlamentario.

²³⁰ Con la reforma de 1993 se incorpora el principio de primera minoría en virtud del cual se asigna un escaño senatorial a la fórmula de candidatos que en cada entidad federativa encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate. Para la elección por el principio de representación proporcional de los candidatos a senadores en cada entidad federativa, los partidos políticos registran dos fórmulas compuestas cada una por propietario y suplente. Existe prelación ya que la fórmula que se registra en primer lugar será la que, en su caso, accederá al Senado en caso de obtener el segundo lugar - primera minoría - en la elección. En cierto modo la primera minoría es un “premio de consolación” que busca abrir mayores espacios a las minorías más representativas en cada Estado y el Distrito Federal. Por ello, se dice que quienes contienden en la primera fórmula tienen una doble oportunidad de acceder al escaño.

Ahora bien, conviene remitirnos a la clasificación de cuerpos legislativos que hace José Ramón Cossío²³¹, divididos en simples y complejos. *En la primera categoría* encontramos a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente, ya aludidos con anterioridad.

Por lo que nos enfocaremos a los órganos complejos, que son aquellas instituciones parlamentarias que, atendiendo a la pluralidad en la integración de las cámaras legislativas, se constituyen de la misma manera - plural - con diversas funciones. Tal es el caso de las mesas directivas, juntas de coordinación política, comisiones, comités, conferencias y demás órganos en virtud de los cuales funcionan las cámaras y la Comisión Permanente.²³²

Aunados a estos últimos, también encontramos a los grupos parlamentarios, que son órganos legislativos que se caracterizan por integrar a los legisladores miembros del mismo partido político que coinciden en las cámaras, resultando evidentemente cuerpos no plurales pero sin duda indispensables a efecto de la integración plural de los otros órganos parlamentarios, ya que es a través de ellos que se distribuyen los espacios congresionales, según la participación que corresponda a cada fuerza política.²³³

La Mesa Directiva en cada Cámara Legislativa - incluyendo la Comisión Permanente - tiene a su cargo la conducción de las sesiones de la Cámara y de los trabajos del Pleno. En el caso de los Diputados, se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios electos en forma anual por el Pleno.²³⁴

²³¹ Cossío, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. p. 22 y ss.

²³² Ídem.

²³³ Ídem.

²³⁴ Fix - Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª Edición, México, Porrúa-UNAM, 2001, p.664.

Con relación a la Comisión Permanente, Ortiz Arana y Trejo Cerda nos dicen que *“la Comisión Permanente, de conformidad con el artículo 78 fracción III de la Constitución, tiene, entre otras atribuciones, la de: ‘...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 período de sesiones’. Ahora bien, si cada año de los tres que dura una legislatura, tiene dos períodos de sesiones, por consecuencia, anualmente habrá dos recesos. En tal virtud, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Congreso establece que para un período de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados y para el siguiente se hará entre los senadores. Lo anterior debe ser destacado, dado que, dependiendo de quienes presidan la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, diputados o senadores, sus órganos administrativos serán la instancia encargada de recibir los proyectos de ley o decreto, para a su vez, incluirlas en el orden del día de la sesión de la Comisión Permanente. Por su parte, la Presidencia de dicho órgano colegiado deberá turnar los proyectos de ley o decreto a las Comisiones competentes de la Cámara que hubiere señalado el titular del derecho de iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 122 de la Ley Orgánica del Congreso y 179 del Reglamento para su gobierno interior. El trámite encuentra su explicación en el hecho de que, si bien es cierto que el Pleno de cada Cámara se encuentra en receso, no sucede lo mismo con las Comisiones, que son órganos que funcionan ininterrumpidamente durante los tres años de la Legislatura, tal como lo precisan los artículos 39, párrafo 2; 45 párrafo 6, incisos a, b y d y; 94 del Reglamento. Esta última disposición claramente ordena que ‘las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso’”*²³⁵.

²³⁵ En Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. *El procedimiento legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2006.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y expresa su unidad, conduce las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros dos Poderes de la Unión, los estados y el Distrito Federal. Al dirigir las sesiones, el Presidente debe velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios.²³⁶

En este sentido, un Grupo Parlamentario es la asociación de legisladores miembros de la misma Cámara, según su filiación de partido, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el colegio legislativo. Cada Grupo tiene un coordinador, el cual expresa su voluntad y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y, en el caso de la Cámara de Diputados, también en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.²³⁷

Esta figura tiene sus orígenes, en Inglaterra durante el siglo XVII pero, formalmente, fue reconocida en Francia hasta el siglo XX, considerada de gran importancia para la vida de toda institución representativa. En México, los grupos parlamentarios fueron regulados por la Constitución a partir de 1977.²³⁸

En lo que respecta a las Juntas de Coordinación Política, son órganos colegiados que en cada Cámara impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos, para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que correspondan. Se integran con los coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios. Este órgano en cada una de las Cámaras propone al Pleno la integración de las comisiones y comités con la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara.²³⁹

²³⁶ Ídem.

²³⁷ Art. 70 CPEUM, 26 y 71 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²³⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. op. cit. p. 237

²³⁹ Art.33 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009..

Podemos agregar a estos órganos, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos -existe únicamente en la Cámara de Diputados- que se compone con el Presidente de la Cámara, quien preside, y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Le corresponde la planeación del trabajo legislativo, para lo cual establece la agenda legislativa y el correspondiente calendario, además de impulsar el trabajo de las comisiones.²⁴⁰

En lo que se refiere a los tipos de Comisiones, pueden ser: ordinarias, especiales y de investigación, integradas por el número de legisladores que fija la Ley Orgánica del Congreso -30 para los diputados y 15 para los senadores-. La composición de las mismas se hace conforme a los principios de pluralidad y proporcionalidad.²⁴¹ Para el presidente, los vicepresidentes, y los secretarios de ambas Cámaras existe la restricción, que durante su encargo, no podrán integrar ninguna comisión ordinaria o especial.²⁴²

Todas las Comisiones se constituyen por el Pleno de la Cámara y tienen como misión estudiar los asuntos que les corresponden por materia, para que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyan a que la Cámara cumpla sus atribuciones.²⁴³

Por otro lado, el Reglamento Interior del Congreso (RIC), prevé, en su artículo 79, que cuando no haya especificación del número de miembros que integran una comisión, ésta se compondrá de tres miembros. Sin embargo, esta disposición

²⁴⁰ Art.37 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴¹ Art. 43 y 104 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴² Art. 43 de la LOGC y 84 del RIC.

²⁴³ Art. 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

resulta en cierta forma innecesaria, porque más adelante reconoce que podrá aumentarse por acuerdo expreso de la Cámara.²⁴⁴

Las Comisiones Especiales se encargan de los asuntos que determina el Acuerdo Parlamentario de su creación y duran el tiempo que fija el mismo.²⁴⁵ Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

A las Comisiones de Investigación les corresponde indagar el funcionamiento de entes públicos.²⁴⁶ Al respecto, el artículo 93 constitucional, señala que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados -y de la mitad, si se trata de los senadores- tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del ejecutivo federal.²⁴⁷

El precepto mencionado agrega que las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Finalmente, los Comités son órganos que se constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar en actividades administrativas. Destaca el Comité de Información,

²⁴⁴ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴⁵ Art. 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴⁶ Art.41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴⁷ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

Gestoría y Quejas, previsto en la ley, que se forma para la orientación y atención de las peticiones que los ciudadanos formulen a la Cámara.²⁴⁸

Con lo anterior, podemos concluir que, independientemente de la normatividad que rige a los órganos parlamentarios, podemos encontrar que muchas veces estos pueden ser creados o modificados mediante pacto de los integrantes de estos, lo que nos demuestra que el acuerdo es de suma importancia para nuestro poder legislativo, ya que le da la agilidad necesaria para realizar la tarea que tiene a su cargo.

Para ilustrar lo anterior podemos señalar que el día 8 de diciembre de 2009, en gaceta de diputados se publicó “*Proposición de Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establecen las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara De Diputados*” de la LXI Legislatura, el cual tiene por objeto sistematizar las normas vigentes y establecer reglas complementarias relacionadas con la organización y funcionamiento de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.²⁴⁹

4.- PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

Es importante comenzar este apartado con una precisión, ya que habitualmente suele denominarse, indistintamente, al procedimiento legislativo como proceso o procedimiento; el *Diccionario de la Real Academia Española*, define al proceso como agregado de los autos y demás escritos en cualquier causa civil o criminal,²⁵⁰ aunque debemos aclarar que, en una acepción previa, lo describe como el “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una

²⁴⁸ Art.46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁴⁹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/61/2009/dic/20091208-IV.pdf>

²⁵⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22^a edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 18383.

operación artificial”,²⁵¹ pero de manera generalizada, en el ámbito jurídico se identifica con el primer significado que hemos señalado.

De esa forma, para la Real Academia, procedimiento es el “método de ejecutar algunas cosas”, o bien, la “actuación por trámites judiciales o administrativos”, acepciones en las cuales podemos envolver a las etapas de creación de las normas. Por otra parte, echando mano de la ciencia procesal, tenemos que el término proceso hace referencia a una finalidad jurisdiccional compositiva de un litigio, mientras que el procedimiento - que puede manifestarse en diversos campos adicionales al jurisdiccional como serían el legislativo y el administrativo - se reduce a ser una coordinación o concatenación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, el de una fase o fragmento suyo o bien uno distinto.²⁵²

Por lo que podemos decir que el procedimiento legislativo es conceptualizado como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto”.²⁵³

Al respecto, Luís Molina Piñeiro considera que dentro de la teoría jurídica positivista normativista, se constituye por “*los pasos-fases determinados en la Constitución-Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley*”.²⁵⁴

Por su parte, José Alfonso Da Silva explica que consiste en “el conjunto de actos - iniciativa, enmiendas, votación, sanción- realizados por los órganos legislativos

²⁵¹ *Ibidem*, p. 1837.

²⁵² Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. *Proceso, autocomposición y autodefensa*, citado por Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Oxford, México 2004, p. 244.

²⁵³ Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª edición., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 494.

²⁵⁴ Molina Piñeiro, Luis J. *Procedimiento Legislativo*, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª edición., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 789.

con el fin de promulgar leyes”,²⁵⁵ noción que, en su opinión, toma en cuenta los aspectos subjetivos y objetivos.

Las anteriores nociones, como la mayoría de las definiciones al respecto, son complementarias y la generalidad de ellas reúnen tres elementos imprescindibles en el concepto de procedimiento legislativo: a) serie de pasos, fases o actos; b) realizados por entes estatales, facultados para ello; y, c) con la finalidad de crear - reformar o derogar, en su caso- una ley.

Con lo anterior y apegándonos a nuestra reglamentación, podemos señalar que existe un sólo proceso legislativo en nuestro sistema parlamentario - con toda la connotación procesalista - y es el llamado *Juicio Político*.²⁵⁶ Todos los demás trámites o mecanismos que se suscitan total o parcialmente en los recintos parlamentarios son *procedimientos*, mismos que, por tocar dicho espacio se pueden calificar como legislativos, parlamentarios o congresionales.

En lo que respecta al procedimiento legislativo propiamente, nos obligamos teóricamente a distinguir en nuestro país dos modalidades,²⁵⁷ que serían las siguientes:

- a) *Extraordinario*. Implantado para modificar la Constitución, establecido, en el caso de México, en el artículo 135 de nuestra Carta Magna. Para la

²⁵⁵ De Silva, José Alfonso, *El Proceso Legislativo como Objeto*, en Quiroga Lavie, Humberto *et. al.*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, _1987, p. 93.

²⁵⁶ Dicha figura se podría confundir con la Declaración de Procedencia, que si bien pudiera considerarse materialmente jurisdiccional - lo que es cuestionable ya que más de impartición es de procuración de justicia, resultando una institución en cierto modo similar a la del Ministerio Público-, de ninguna manera encuadraría como un proceso formalmente jurisdiccional. La Declaración de Procedencia deriva de una situación de inmunidad procesal que aplica a algunos servidores públicos y que se conoce como “*fuero constitucional*”. Y es en virtud de dicho privilegio que los llamados altos funcionarios del gobierno gozan de un derecho que consiste en que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados debe resolver sobre la procedencia del correspondiente proceso penal o, lo que es lo mismo, autorizar la sujeción del servidor público de que se trate a juicio. Fernández Ruiz, Jorge. *El Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2005, p. 336 y ss.

²⁵⁷ Véase Toro Calero, Luis del, *La iniciativa y formación de las leyes*, en Ochoa Campos, Moisés (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, p. 185.

reforma de la Constitución Política²⁵⁸ son indispensables requisitos adicionales a los necesarios para reformar una ley ordinaria, como son: quórum calificado –voto de las dos terceras partes de los individuos presentes–, y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

b) Ordinario. A través de éste se modifican las leyes secundarias, entendiendo por éstas, a las reglamentarias o derivadas de las normas constitucionales. En nuestro país, el procedimiento ordinario de creación de leyes está regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución General.²⁵⁹

Aunque no se presenta en nuestro sistema jurídico, podemos agregar que en la teoría parlamentaria de otros países existen procedimientos especiales a través de los cuales, por ciertas particularidades, no se desarrolla en *stricto sensu* el procedimiento legislativo empleado para confeccionar leyes secundarias; y, que en el caso de nuestro país, se incluirían a la Ley de Ingresos, así como al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para Jorge Madrazo,²⁶⁰ el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional se asienta en las bases siguientes:

1. Existencia de un sistema bicameral.
2. Presencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
3. Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o un decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo periodo, a cada Cámara, para lograr el consenso.

²⁵⁸ Los procedimientos de reforma a una Ley Fundamental varían, de acuerdo al tipo de Constitución que se tenga: rígida o flexible.

²⁵⁹ Además de las disposiciones establecidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶⁰ Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.* p. 495.

4. Representación de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las Cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto.

Esto nos lleva a decir que el procedimiento parlamentario de reforma legal, en nuestro orden jurídico, cruza por tres instancias, porque está compuesto por un conjunto de actos de: 1) la cámara de origen; 2) la cámara revisora y; finalmente 3) el Ejecutivo.²⁶¹

Podemos señalar que, con lo antes explicado, la conclusión es que en el orden jurídico mexicano existen diversos procedimientos legislativos o parlamentarios y un único proceso de esta naturaleza que es el juicio político.

Encontramos que es posible asignar a la idea de proceso una connotación más amplia. Así por ejemplo, tenemos que para diversos autores el proceso legislativo es un *“fenómeno político generado por las demandas socialmente determinables y resuelto por leyes o decretos”*,²⁶² esto es, en última instancia determinado por las condiciones sociales y normas vigentes de un momento histórico determinado.

En esta misma tesitura, el procedimiento legislativo, formalmente considerado, es *“la etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto jurídicamente pre - ordenado de actividades de uno o más sujetos – facultados por ley anterior- para la obtención de la ley, es decir, es el procedimiento que se observa para crear, reformar, derogar, abrogar, y poner en vigor leyes o decretos o realizar un acto legislativo determinado”*.

Así pues, la finalidad del procedimiento legislativo es dar cauce a la realización de las funciones parlamentarias, particularmente a la de “fabricación” de normas

²⁶¹ Art. 72 CPEUM.

²⁶² Flores Velasco, Guillermo. “El procedimiento Legislativo” en Ifigenia Martínez (Coord.) *El Nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001, p. 196.

generales, abstractas e impersonales - leyes - y, en cierta medida, “procesar” por su vía otra clase de mecanismos para la toma de decisiones parlamentarias.

Después de señaladas las instancias que atraviesa una reforma de ley, podemos entrar a las etapas que integran el procedimiento legislativo, pero, debido las discrepancias entre los doctrinarios, y para efecto de nuestro trabajo, tomaremos como referencia las fases que señala nuestro artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se hace sencillo distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, que son las siguientes: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Expedición, Promulgación, Publicación y Vigencia.²⁶³

Algunos autores, como Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda,²⁶⁴ incorporan dos etapas más - a diferencia del precepto anteriormente citado- la preparación del proyecto de ley y la dictaminación. Las cuales son de suma importancia mencionar y analizar, pero cada una de las etapas las estudiaremos a detalle en nuestro siguiente capítulo.

²⁶³ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²⁶⁴ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 107 y 148.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS

1. El procedimiento propiamente legislativo.
 - 1.1. Iniciativa.
 - 1.2. Dictamen.
 - 1.3. Discusión.
 - 1.4. Aprobación.
 - 1.5. Expedición.
 - 1.6. Promulgación.
 - 1.7. Publicación.
 - 1.8. Vigencia.

2. El procedimiento de las proposiciones con punto de acuerdo.
 - 2.1. Presentación.
 - 2.2. Turno a comisiones.
 - 2.3. Dictamen.
 - 2.4. Discusión.
 - 2.5. Aprobación.
 - 2.6. Implementación.

3. El procedimiento de urgente y obvia resolución.

1.- EL PROCEDIMIENTO PROPIAMENTE LEGISLATIVO.

Nos gustaría comenzar mencionando que en la evolución del procedimiento legislativo que ha tenido nuestro país, durante la lucha de independencia hasta nuestros días y en la manera como se ha reglamentado por las Leyes Fundamentales, existe homogeneidad y han sido pocas las variaciones que ha experimentado; las diferencias de mayor relevancia las encontramos durante el régimen unitario, sobre todo por la visión centralista del gobierno; cabe señalar que se llegó a considerar como parte del Poder Legislativo al Presidente de la República.²⁶⁵

Es oportuno mencionar que con las reformas de 1874 a la constitución de 1857, el procedimiento legislativo toma su actual estructura, con las pequeñas divergencias señaladas en el segundo apartado de nuestro trabajo. El resto del procedimiento es idéntico al que tendrá en la Constitución General de 1917.²⁶⁶

También es importante recapitular, que en los reglamentos internos del Congreso de 1857, 1874 y 1879, la regulación que hace de las iniciativas, las discusiones, la revisión de los proyectos de leyes, las votaciones y la fórmula para la expedición de las leyes, no tuvieron mayor evolución y permanecen en el texto del arcaico

²⁶⁵ El artículo 25 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 establecía a la letra: *El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta á la sanción de las leyes.* De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal. Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (Coordinadores) Margarita Moreno Bonett. Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo II. p. 351.

²⁶⁶ La sección primera de la constitución del 57, se refiere al Poder Legislativo, a la iniciativa y formación de leyes, a las facultades del Congreso y a la diputación permanente cabe hacer notar, que el Poder Legislativo de acuerdo con el texto original del ordenamiento sólo lo formaba la Cámara de Diputados, con las reformas de 1874, se creó el Senado. Arroyo Moreno, Jesús del Ángel, *La Constitución Mexicana: Reforma o Cambio.*

reglamento de 1934 que se encuentra vigente hasta nuestros días. Luego entonces, el reglamento interior del congreso data del siglo XIX.²⁶⁷

Ahora bien, lo anterior nos permite analizar a detalle cada una de las etapas referentes al Procedimiento Legislativo, contenidas en nuestra Carta Magna, con el fin de tener claro en qué consiste cada una de ellas.

Primero, como ya se señaló, nos gustaría mencionar *la etapa de preparación del proyecto de ley* – no contemplada en la Constitución. Ortiz Arana y Trejo Cerda consideran ésta etapa como fundamental, ya que es en ese momento cuando nace la necesidad de normar de una u otra forma la conducta de los ciudadanos o bien, de quienes detentan los poderes públicos.²⁶⁸

Razonamiento que creemos válido, ya que en nuestra opinión, forzosamente debe existir un hecho o acto, que sea necesario regular o prohibir, que el legislador deberá conocer, para después ejercer su facultad de iniciativa.

1.1. Iniciativa.

Con el fin de tener la mayor claridad en nuestro trabajo, es pertinente hacer una distinción entre iniciativa de ley y decreto. Sobre esto, el artículo 70 Constitucional refiere que *“toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”*.

De esa forma, podemos decir que el termino ley proviene del latín *Lex, legis*, que significa el precepto o disposición dictadas por la suprema autoridad que versan sobre materias de interés común, a través de los cuales se manda o se prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.²⁶⁹

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro op.cit. p.107.

²⁶⁹ Pedroza de la llave, Susana Thalía. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. México, UNAM / Porrúa, 2002, p.172.

En otro sentido, el término *decreto* deriva del latín *decretum*, que significa generalmente la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, pero también se hace referencia a que el Congreso expide, además de leyes y reformas, otras disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, como por ejemplo, las relativas a otorgar licencias al titular del ejecutivo, admitir su renuncia, a designar Presidente de la República Federal, así como para autorizar a un funcionario mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.²⁷⁰

En lo que respecta al término referido como iniciativa, el diccionario de la Real Academia define a la iniciativa de ley como “*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*”,²⁷¹ noción muy distinta del sentido que en nuestro derecho tiene ese procedimiento, contemplado en el artículo 71 de nuestro máximo ordenamiento.

Debemos tener en cuenta que la real academia puntualiza la etapa para crear una ley, en el sentido democrático, sin considerar a la persona que en realidad participa en la creación de una ley o decreto, como lo señala Miguel Alejandro López Olvera, señalando que la iniciativa no es sólo un derecho, sino una obligación de dichos sujetos para iniciar leyes, ya que estos son los representantes del pueblo, lo cual implica el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos”.²⁷²

En relación a lo anterior, para Pericles Namorado, la 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*

²⁷⁰ Ibídem. 173.

²⁷¹ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1168.

²⁷² “El procedimiento Legislativo”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, México, año 3, número 5, 1998, p. 151.

*totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.*²⁷³

Consideramos que la definición anterior es omisa respecto a lo establecido - ya que sólo pueden hacerla quienes están legalmente autorizados para ello- por el artículo 71 constitucional, que faculta al Presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados para presentar iniciativas, sin olvidar que el inciso ñ) de la base primera del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para *presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.*²⁷⁴

Al respecto, Felipe Tena Ramírez considera que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa separación entre la función del juez, que es el intérprete de la ley y la de legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa.²⁷⁵

Contrario a lo anterior, José Alfonso da Silva menciona que la iniciativa legislativa no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al Poder Legislativo, sino que es un momento culminante en la actuación del poder político en el proceso de formación de las leyes.²⁷⁶

²⁷³ Namorado Urrutia, Pericles, iniciativa de ley o decreto, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 501.

²⁷⁴ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

²⁷⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 23ª Edición., México, Porrúa, 1989, p. 285.

²⁷⁶ Silva, José Alfonso da, *op. cit.*, p. 96.

Es ahí donde se da la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas, en la formación escrita de las reglas de conducta y engloba una elección de las vías posibles difusas en el vivir social.

Podemos decir que la iniciativa legislativa surge como el poder de elección de intereses sociales a ser tutelados por el orden jurídico. De ahí su connotación de acto político relevante, pues sólo a la función política le corresponde la elección libre e indiscriminada de las vías a seguir.²⁷⁷

Sin detrimento de lo antes señalado, es importante manifestar que aunque la iniciativa ciudadana no se encuentra reglamentada, como tal, por nuestra Carta Fundamental, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estipula *“que toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate y las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”*²⁷⁸

Para terminar la explicación de este instrumento, es oportuno mencionar que el inciso H del artículo 72 constitucional, indica que las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.²⁷⁹

²⁷⁷ Ídem.

²⁷⁸ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁷⁹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed., México, Porrúa, 2009.

1.2. Dictamen.

Como lo mencionamos en nuestro capítulo anterior y con el fin de complementar nuestro trabajo, debemos enunciar *la dictaminación* como parte del procedimiento legislativo. Ortiz Arana y Trejo Cerda,²⁸⁰ los dos autores, consideran que es la etapa relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con ese instrumento permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la Comisión y dentro de esta etapa consideran que existen “*tres fases fácilmente diferenciadas una de otra, a saber; la negociación política, los trabajos de estudio y análisis y, finalmente, el Dictamen y el voto particular*”.²⁸¹

Al respecto, Jorge Fernández Ruiz también incluye a la etapa de dictamen, pero elimina la publicación. Considera que el dictamen es una etapa indispensable dentro del procedimiento legislativo, toda vez que el artículo 60 del Reglamento, prohíbe discutir cualquier proposición o proyecto que no haya pasado primero por comisiones y éstas lo hayan dictaminado, con excepción de los asuntos calificados, mediante acuerdo expreso de la cámara, de urgente u obvia resolución, salvedad que sería inconveniente otorgar a una iniciativa de ley.²⁸²

Por lo antes expuesto, y por la relevancia que creemos tiene dicho instrumento como parte esencial del trabajo legislativo, lo tomaremos como parte del procedimiento legislativo. Ahora bien, la palabra dictamen tiene su origen en el vocablo latino “*dictamen*” que significa opinión, parecer o juicio acerca de alguna cosa que emite alguna persona o corporación.²⁸³

²⁸⁰ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. op. cit. pp. 148.

²⁸¹ Ídem.

²⁸² Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 430.

²⁸³ Nueva Enciclopedia Sopena. *Diccionario ilustrado de la lengua. Española.* p.603. T. II. Barcelona. Ed. Ramón Sopena. 1957.

En nuestra práctica parlamentaria, por Dictamen se comprende todo documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora o de una Comisión Mixta o Conjunta mediante el cual, dicho órgano legislativo, produce y presenta un informe razonado dirigido a la Mesa Directiva para que lo someta a la consideración del Pleno de la Asamblea. En dicho informe se deben dar a conocer y relacionar los puntos de vista, resultados o conclusiones a los que haya llegado la comisión, producto del análisis colectivo y consensado en que concluyan sus miembros.²⁸⁴

El dictamen, como acto legislativo constitutivo, puede ser analizado tanto desde el punto de vista formal como desde el material. Formalmente, es el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo y que es expedido por un órgano del Congreso - Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o de ambas Cámaras - declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley y, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnica y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento.²⁸⁵

Materialmente, es la declaración unilateral mayoritaria de la voluntad colegiada de un órgano del Congreso o de alguna de sus Cámaras, que se expresa y exterioriza por escrito, exponiendo razonadamente una serie de conocimientos, opiniones y juicios de carácter directivo o prescriptivo y, por consecuencia, proponiendo formal y legalmente la creación, modificación o extinción de la vigencia o aplicabilidad de las normas referidas en las propuestas normativas que informan la iniciativa de ley o decreto que han sido objeto de estudio y resolución, por mandato de la Asamblea plenaria.²⁸⁶

²⁸⁴ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, El dictamen Legislativo. Instituto de Investigaciones Legislativas.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998. p.41

²⁸⁵ Ídem

²⁸⁶ Ídem

La naturaleza jurídica del dictamen, producido por la Comisión de Dictamen Legislativo, es decir, por un órgano de un poder público del Estado, es un documento jurídico de carácter público, que se fundamenta en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y cuya existencia es esencial para el nacimiento del acto legislativo.²⁸⁷

En efecto, de su existencia depende la realización y concurrencia de otros determinados elementos y actos con los cuales se deberán complementar los requisitos impuestos por las exigencias jurídicas, técnicas y políticas, que coinciden en la voluntad legislativa, para satisfacer los requerimientos de legalidad y legitimidad que exige el proceso constitucional de formación de las leyes.²⁸⁸

Por tal razón, puede caracterizarse como un documento que acredita el cumplimiento de una instancia procesal necesaria - en sustancia, tiempo y forma - para continuar la ejecución del proceso legislativo.

Podemos agregar que el dictamen es un acto jurídico dictado por un órgano de gobierno colegiado, de composición democrática, singular y plurilateral,²⁸⁹ cuyos efectos crean, modifican o extinguen propuestas de normas jurídicas, a la vez que posibilitan la continuación del ejercicio de un conjunto de derechos o prerrogativas a los que, para referencia en el presente estudio, los denominaremos: derechos de iniciativa o de acción, de promoción, de enmienda, de oposición, de discusión, de votación, de aprobación, de sanción, de enmienda, de observación, de adición y

²⁸⁷ Art. 87.RIC "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 haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación".

Art. 88.RIC "Para que haya dictamen de comisión, este deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar un voto particular por escrito".

²⁸⁸ Meehan, José Héctor. Ver su referencia a los Elementos del Acto Legislativo en Teoría y Técnicas Legislativas. Buenos Aires, Ediciones Depalma. 1976. p.40

²⁸⁹ Porque para su formación se requirió la concurrencia de la voluntad mayoritaria de los miembros o de los grupos integrantes de una Comisión o de varias Comisiones unidas.

de solicitud de intervención de la Suprema Corte de Justicia para resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley votada por la Cámara o el Congreso.²⁹⁰

Debemos señalar que el “*Punto de Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establecen las Normas Relativas al Funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara De Diputados*” de la LXI Legislatura, publicado el día 8 de diciembre de 2009, en gaceta de diputados,²⁹¹ establece que serán materia de resolución por parte del Pleno de las Comisiones, los siguientes asuntos:

- I. La aprobación de las actas de las reuniones plenarias.
- II. Los programas anuales de trabajo.
- III. Los informes semestrales de actividades.
- IV. Los dictámenes, opiniones o resoluciones, sobre los asuntos que le fueron turnados por la Presidencia de la Cámara para tales efectos.
- V. La constitución e integración de subcomisiones y grupos de trabajo.
- VI. El análisis del informe con el que los secretarios de despacho den cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos, previsto en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política.
- VII. Las determinaciones que deba llevar a cabo de conformidad con el segundo párrafo del artículo 69 constitucional.
- VIII. El Acuerdo para solicitar la comparecencia de servidores públicos, invitaciones a reuniones de trabajo o encuentros, para solicitarles

²⁹⁰ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, op.cit. 43

²⁹¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 8 de diciembre de 2009. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

información, opinión o aclaración sobre asuntos competencia de la Comisión, el que deberá ser comunicado a la Conferencia. En caso de que varias Comisiones coincidan en citar en la misma fecha a un mismo servidor público, los presidentes de éstas acordarán lo conducente con el Presidente de la Conferencia.

IX. Las solicitudes de información que se formulen a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a asuntos del conocimiento o dictamen de la Comisión.

X. La opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución Política.

XI. La evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia.

XII. Los acuerdos o resoluciones que considere la propia Comisión, relacionadas con las actividades que le corresponden en los términos de la Ley Orgánica, el Reglamento, este Acuerdo y los acuerdos particulares de la Cámara, relacionados con su competencia.

Los asuntos no previstos, serán resueltos por acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión.

Como órgano informativo interno de las actividades de la Cámara, la Gaceta Parlamentaria, a solicitud de las Comisiones y Comités, publicará los asuntos previstos en el primer párrafo de este artículo, así como las convocatorias, citatorios e invitaciones de las propias Comisiones, de sus subcomisiones o grupos de trabajo, conforme a las reglas del Acuerdo respectivo de la Cámara.

1.3. Discusión.

La discusión implica un estudio, análisis y deliberación de un objeto o materia, por parte de dos o más sujetos y, en el caso que nos ocupa, se constituye como otra etapa del procedimiento legislativo, a través de la cual cada una de las Cámaras del Congreso discuten aprobar o rechazar las iniciativas de proyectos de ley o decreto.

Para Francisco Berlín, en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.²⁹² Como elemento central de la discusión encontramos el debate.

El debate de las iniciativas tiene una estructura establecida en cuanto a las intervenciones, turnos e interpelaciones²⁹³ para lograr orden en la discusión parlamentaria y, con ello, permitir la interlocución entre los legisladores. Así, el debate parlamentario, generalmente, tiene características comunes en cualquier reunión:

1. Apertura. Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay quórum y se abre la sesión.

2. Orientación. Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo, se da lectura, y en su caso, se aprueba el acta de la sesión anterior.

3. Objeto de la sesión. Se emprende la discusión de cada uno de los dictámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.

²⁹² Berlín Valenzuela, Francisco. op cit.

²⁹³ Art.95-134 RIC.

4. *Conclusión.* Se someten a votación las propuestas presentadas en el desarrollo del paso anterior.

5. *Terminación.* Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión”.²⁹⁴

Por otra parte, podemos señalar que el “*Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación,*”²⁹⁵ de la LX Legislatura, -de los artículos vigésimo primero al vigésimo cuarto- nos establece que las discusiones deben guiarse de conforme a los siguientes lineamientos:

- a) Para que un asunto sea sometido a la discusión del Pleno debe mediar el respectivo dictamen de la Comisión, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En tales supuestos, la iniciativa o proposición se someterá inmediatamente a la discusión del Pleno, para lo cual, los diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, a excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.
- b) Se podrán dispensar de primera o segunda lectura los dictámenes publicados, solamente cuando hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al

²⁹⁴ Hernández, Pedro F. y Rayo Sankey García, María, “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, en Cámara de Diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), p. 148.

²⁹⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de septiembre de 2006. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento.²⁹⁶

c) Todo dictamen estará sujeto a discusión y votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general.

d) En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento - artículos 95 al 134 -, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.²⁹⁷

Se debe tomar en consideración que las iniciativas se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que trascurra un mes desde que se turnara a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.²⁹⁸

Podemos concluir que son diversas las reglas que pueden desprenderse de las normas que reglamentan la discusión, en algunos casos la dinámica para hacerlo

²⁹⁶ Tal precepto establece lo siguiente: "Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate".

²⁹⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

²⁹⁸ Art.72 inciso I. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª Ed.*, México, Porrúa, 2009.

se puede desprender de un acuerdo entre los legisladores, como ya lo vimos y los que atenderemos en lo posterior.

1.4. Aprobación.

Una vez discutida la iniciativa, tanto en lo general como en lo particular, llega el momento de calificarla, en sentido positivo o negativo, es decir, aprobarla o rechazarla; pero la aprobación puede ser total o parcial, y se pueden dar los siguientes supuestos:

1. El proyecto es aprobado en ambas cámaras, entonces se remite al Ejecutivo, quien, en caso de no tener observaciones que hacer, lo debe publicar inmediatamente.
2. Cuando el proyecto es rechazado en la cámara de origen, entonces no se puede presentar de nuevo sino hasta el período de sesiones siguiente.
3. En caso de que el proyecto sea aprobado por la cámara de origen, pero rechazado totalmente por la cámara revisora, éste se devolverá con las observaciones que le fueren hechas a la de origen, quien puede aprobarla de nuevo, por la mayoría de los miembros presentes, supuesto por el cual se regresará el proyecto a la cámara revisora para su nueva revisión, y en caso de aprobarla será enviada al ejecutivo para la sanción, pero si por el contrario, la revisora lo rechaza una vez más, existirá la posibilidad de presentar el proyecto, pero hasta el siguiente período de sesiones.
4. El proyecto aprobado por la cámara de origen, pero modificado, adicionado o rechazado parcialmente por la revisora debe devolverse a la primera, para que ésta discuta solamente la parte rechazada; en la cámara de origen puede suceder: a) aprobar por mayoría absoluta de votos las observaciones de la revisora; b) no estar de acuerdo con las observaciones

hechas, lo que implica el reenvío del proyecto a la revisora para una nueva valoración, en caso de que la revisora ya no insista en las consideraciones hechas, el proyecto se enviará al ejecutivo; en caso contrario, si por una mayoría absoluta de los presentes continúa con sus modificaciones, adiciones o rechazo parcial, la posibilidad de volver a presentar el proyecto será hasta el siguiente período de sesiones. Sin embargo, de presentarse el último supuesto, las Cámaras, por la mayoría de sus miembros presentes, pueden acordar sea publicada la ley sólo con los artículos aceptados.

La votación es un tema íntimamente vinculado con la aprobación o rechazo del proyecto de ley o decreto, pues es ésta la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva o negativa en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad.²⁹⁹

Así, encontramos en nuestro país tres tipos de votaciones,³⁰⁰ a saber: nominales, económicas y por cédula.³⁰¹ La primera consiste en ponerse de pie y decir en voz alta su apellido - y nombre, en caso de ser necesario -, además de la expresión sí o no, para manifestar su aprobación o rechazo al proyecto; un secretario apuntará los votos a favor, y otro los emitidos en sentido negativo; finalizada la votación pero antes del cómputo, uno de los secretarios preguntará en voz alta si falta algún legislador por votar, en caso de no faltar nadie, cada uno de los miembros de la mesa directiva emitirá su voto; los secretarios y prosecretarios sumarán los votos, y en la tribuna se leerán los nombres de los legisladores que aprobaron, y de los que reprobaron, a continuación indicarán el número total de cada lista y se publicará la votación.

²⁹⁹ Moreno Collado, Jorge, votación, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 1068.

³⁰⁰ Art.46 y siguientes del RIC.

³⁰¹ Además existe el voto ponderado -artículos 27 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General-, y el voto nominal realizado a través del sistema de votación electrónica -artículos vigésimo quinto al vigésimo octavo del *Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación*-.

En la votación económica, los legisladores que aprueben la propuesta se ponen de pie, manteniéndose sentados aquellos que la rechacen. La votación por cédula es empleada para elegir personas, las cédulas se entregan al Presidente de la Cámara, quien las colocará en una urna ubicada en la mesa. Así, una vez concluida la votación, uno de los secretarios sacará las cédulas una por una y las leerá en voz alta, con la finalidad de que otro secretario registre los nombres de las personas que en ella aparecieren, además de la cantidad de votos que a cada uno le toque; el Presidente y los secretarios restantes revisarán las cédulas para señalar cualquier equivocación que adviertan; al final se realizará el cómputo de votos y será publicado el resultado.

Como regla general, se establece que *todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos (artículo 158 del Reglamento).*

1.5. Expedición.

Es el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo”.³⁰² Puede ser de dos tipos: expreso o tácito. “El primero ocurre cuando el Presidente de la República emite el acto de sanción firmando el proyecto”.³⁰³

La sanción tácita se actualiza, en nuestro país, cuando transcurridos diez días útiles siguientes a la recepción del proyecto de ley, el Ejecutivo no devuelve, dentro de ese plazo, a la cámara de origen el proyecto con sus observaciones, salvo que durante ese término el Congreso hubiese cerrado o suspendido el período de sesiones, debiéndose, en tal caso, realizar la devolución el primer día útil en que el Congreso se reúna. “Transcurrido este plazo, el silencio del Presidente de la República entenderá sanción”.³⁰⁴

³⁰² Silva, José Alfonso da, *op. cit.*, p. 99.

³⁰³ *Ídem.*

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 100.

Pero puede presentarse, en lugar de la sanción, el veto; éste “es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”.³⁰⁵

Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.³⁰⁶

El veto presidencial puede ser total o parcial, pues como establece el inciso C del artículo 72 constitucional, *el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...*; sin embargo, en caso de ser discutido y confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, tanto de la cámara de origen como de la revisora, *el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

Pero existen, como señala Jorge Carpizo, disposiciones legislativas que no son susceptibles de ser vetadas por el presidente:

a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) Las facultades de la Comisión Permanente; c) Las facultades del Congreso o de alguna de las

³⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional. op. cit.* p. 246.

³⁰⁶ Carpizo, Jorge, “veto presidencial”, en Carbonell, Miguel (coord.), *op. cit.*, p. 591

Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única; e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y el funcionamiento internos del Congreso.³⁰⁷ Además, en materia de reforma constitucional, el presidente no posee la facultad de veto.

Lo anterior se tiene que analizar en relación con el artículo 72 de la Constitución que se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión y a las reformas constitucionales que son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.³⁰⁸

Ahora bien, a decir de Giovanni Sartori,³⁰⁹ existen tres tipos de veto: de bolsillo, parcial y global.

El *veto de bolsillo* le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley -así llamado porque figurativamente pone el documento en su bolsillo y se olvida intencionalmente de él. Es una clase de veto definitivo, porque no puede evitársele. Si un presidente elige no actuar, esto es, no formar una ley, es como si la propuesta nunca hubiera existido y nadie puede hacer nada al respecto.

El *veto parcial*, al que también se llama en los Estados Unidos el veto por párrafos o artículos, le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma y cancelando disposiciones individuales – ésta es una reformulación activa

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 592

³⁰⁸ *Ídem*

³⁰⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª edición., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 177-178.

de la ley. Aunque el veto parcial puede ser anulado, es el veto que los presidentes más necesitan y el que más desean.

El *veto global* permite rechazar una ley en su totalidad. Sin embargo, éste puede anulársele, y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos *logrolling* que le hicieron los congresistas.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, éste es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley.

1.6. Promulgación.

Podemos señalar el concepto en cuestión, es un acto autenticador que da cuenta de que el Parlamento ha aprobado una determinada ley y certifica el contenido de la misma”,³¹⁰ esto es, “no pasa de mera comunicación a los destinatarios de la ley, de que ésta fue creada con determinado contenido”,³¹¹ por lo tanto, “es un simple requisito formal de la publicación de las leyes, un acto sin contenido sustantivo propio”.³¹²

Habitualmente, la promulgación es confundida con la publicación, o bien, tomada como sinónimo. Al respecto, Carles Viver señala que a lo largo del tiempo se ha ido confundiendo a aquella con figuras afines:

- a) Se confundió con la *sanción real*, la cual, en algunos momentos históricos funcionó como sucedáneo. Fue considerado como el acto que

³¹⁰ Viver i Pi-Sunyer, Carles, “La promulgación y la fecha de las leyes”, en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986, p. 98. Citado por Santiago Campos, Santiago. “Procedimiento legislativo en México a través de su historia”, en Revista Quórum Legislativo, Número 86; Julio- Septiembre de 2006, pp.153.

³¹¹ Silva, José Alfonso de, *op. cit.*, p. 100.

³¹² Viver i Pi-Sunyer, Carles, *op. cit.* 153

otorgaba fuerza ejecutoria a las simples decisiones o “propuestas” legislativas –carentes por sí mismas de ejecutoriedad– que emanaban del Parlamento.

b) En otras circunstancias, la promulgación se confundió con la *publicación* de las leyes. A falta de un sistema general de publicación, la promulgación era el acto de proclamación pública, solemne, *ad extra* de las leyes.

c) Asimismo, en muchos casos se confundió con la orden *de publicación*, debido a que, a pesar de ser dos actos de contenido y objetivos claramente diferenciados, ambos se producen en un mismo “*instrumentum*” y ambos suelen estar cubiertos por una sola firma.³¹³

En opinión de Ignacio Galindo Garfias, la promulgación de la ley tiene los siguientes efectos: 1. atestiguar la existencia de la regularidad de la ley; 2. ordenar su aplicación; y 3. dar a los agentes de la ley, un mandamiento de ejecución.³¹⁴

Asimismo, Luís Molina Piñeiro menciona que “algunas teorías consideran que la promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla”.³¹⁵

Así pues, la promulgación *no tiene ningún carácter sancionador de las leyes*. No las perfecciona, no les da ejecutoriedad. *No es un medio para dar publicidad a las leyes*, ya que en todos los ordenamientos actuales se prevé la existencia de mecanismos *ad hoc* para llevar a cabo esta publicación oficial. No debe

³¹³ *Ibidem*, pp. 96-97.

³¹⁴ Citado por López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 164.

³¹⁵ Molina Piñeiro, Luis, “promulgación de leyes o decretos”, citado en Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 792.

confundirse con la *orden de publicación*, puesto que éste es un acto que tiene un contenido y un objetivo perfectamente delimitado y diferenciable.³¹⁶

Con lo anterior podemos decir que no obstante que el constituyente haya utilizado indistintamente una u otra y la Suprema Corte haya señalado que la ley fundamental las utiliza como sinónimos, eso no quiere decir que sea así, ya que las diferencias existen.

1.7. Publicación.

La publicación es el acto por medio del cual se hace manifiesta la existencia de una ley o decreto, con el fin de que los ciudadanos conozcan su contenido; además, “es condición para que la ley entre en vigor y se convierta eficaz”.³¹⁷ La publicación de una ley o decreto tiene que realizarla el Poder Ejecutivo, pues de no hacerlo, el Poder Legislativo -Congreso de la Unión- lo hará en lugar de aquél.

El origen del *principio de publicación formal de las leyes*, “tiene sus antecedentes en la *Revolución Francesa* que creó el modelo de Boletín Legislativo oficial - *Bulletin des Lois* - luego seguido en toda Europa y se opone al llamado de *publicación material* - mediante pregones, lecturas *in situ* del texto, bandos, impresión de la ley en publicaciones privadas periódicas, entre otros. - propio de otras épocas”.³¹⁸

Acerca del significado y valor jurídico de la publicación existen dos posiciones encontradas:

- a) *La publicación como requisito constitutivo de la ley.* La publicación, es y se dice parte integrante del procedimiento de elaboración de la ley y no un

³¹⁶ Viver i Pi-Sunyer, Carles, *op. cit.*, pp. 97-9

³¹⁷ Silva, José Alfonso de, *op. cit.*, p. 100.

³¹⁸ Coderch, Pablo Salvador, “La publicación de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *op. cit.*, p. 262.

mero añadido a una ley ya formada. Una ley no publicada es jurídicamente inexistente como regla de conducta pues carece de uno de los requisitos externos - *externa corpora* - de su elaboración y precisamente del que permite conocerla como norma general. La ley no publicada o, lo que sería más grave, la ley secreta, no es todavía ley y por tanto nadie le debe acatamiento.

b) *La publicación como requisito de eficacia.* Para otra opinión, la publicación condiciona la eficacia – es un presupuesto necesario para su entrada en vigor – pero no la validez o la existencia de la ley. Ésta existe desde su aprobación parlamentaria siendo todos los actos posteriores a ésta – sanción, promulgación y publicación - actos debidos, de cumplimiento ineludible. Así, en cuanto tiene esa condición de acto debido, la publicación tiene un carácter material y estrictamente reglado.³¹⁹

En México, el medio de difusión oficial es el Diario Oficial de la Federación, que de acuerdo al artículo 2º de la *Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales*,³²⁰ es “el órgano del gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente”.

Además, el artículo 4º, de la citada ley, obliga al Ejecutivo Federal a publicar los ordenamientos y disposiciones que enumera el artículo 3º, y dentro de los cuales se encuentran: *las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión...* dicha obligación es llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación, pues según establece la fracción III del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración

³¹⁹ *Ibidem*, pp. 263-264

³²⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.

Pública Federal, corresponde a esta Secretaría publicar el Diario Oficial de la Federación, con base en lo establecido por la ley que reglamente su funcionamiento.

1.8. Inicio de Vigencia.

A través del inicio de vigencia, las leyes adquieren vida jurídica y se integran como parte del sistema jurídico -vigente y positivo-, además, adquieren la calidad de obligatorias. En nuestro país encontramos los siguientes sistemas.³²¹

- I. *Sucesivo*. A través de este sistema, de acuerdo con el artículo 3º del Código Civil Federal, para que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otra disposición de observancia general, sean obligatorias y surtan efecto, se necesita que una vez publicado en el periódico oficial, transcurran tres días de dicha publicación.

Además, en los lugares distintos al de la publicación del periódico oficial, para que las leyes o reglamentos se reputen publicados y sean obligatorios, es necesario, además del plazo antes referido, que pase un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad. Estamos de acuerdo con quienes establecen a este sistema como anacrónico, ya que debido a la extensión tan grande de nuestro país, la vigencia de una ley se puede prolongar hasta por meses, en aquellos lugares donde no hay publicación oficial; además “este sistema implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor”.³²²

³²¹ Véase Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, pp. 201-209

³²² Moreno Collado, Jorge, vigencia de leyes y decretos, en Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.* p. 1067

II. *Sincrónico*. Este sistema tiene presencia cuando las leyes o decretos señalan la fecha en que habrán de entrar en vigor y ser obligatorias, sin tener que esperar plazo alguno. Así, el artículo 4º del Código Civil Federal, establece que *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*.

III. *Inmediato*. En este sistema, no existe espera entre la publicación y la entrada en vigor, esto es, la *vacatio legis* no se presenta. Entonces, las leyes o decretos tienen plena vigencia de forma inmediata a su publicación. Pero en este sistema se pueden distinguir dos variantes: “1. La que se lleva a cabo el mismo día de la publicación; y 2. La que ocurre al día siguiente de su publicación”.³²³

IV. *Mixto*. Como su nombre lo indica, este sistema constituye una mezcla entre otros sistemas: el sincrónico, y el inmediato. Así, una ley o decreto entrará en vigor - en lo general - el mismo día, o al siguiente de su publicación, pero ciertas disposiciones iniciarán su vigencia en otro momento.

2.- El procedimiento de las proposiciones con punto de acuerdo.

Nos es importante para entrar al análisis del procedimiento legislativo de la *Proposición con punto de acuerdo*, señalar que tal instrumento se encuentra ubicada en una categoría jerárquicamente inferior en las normas parlamentarias, ya que al no otorgarle la calidad de ley, a tal instrumento, ésta figura se perfecciona y adquiere validez sin cumplir con el procedimiento tradicional y sucesivo para la formación de leyes o decretos, que atraviesa en cada una de las Cámaras.

³²³ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *op. cit.*, p. 206.

Ahora bien, las *Proposiciones con punto de acuerdo* -que no son iniciativa-, tienen establecido en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos un trámite específico y distinto, que a grandes rasgos consiste en la presentación argumentada de la proposición por parte de su autor o uno de ellos si fueren varios, pudiendo hablar al respecto dos individuos de la Cámara, uno a favor y otro en contra. Estas intervenciones tienen la finalidad de proporcionar a la Asamblea elementos para decidir si se admite o no a discusión la proposición, siendo turnada a la o las comisiones que corresponda, en caso de ser admitida, o desechándola totalmente, en el supuesto contrario.³²⁴

Por otra parte, es necesario mencionar brevemente que existe un mecanismo especial legalmente establecido – artículo 59 RGIC- para valorar la admisión y turno de las proposiciones - que no son iniciativas - presentadas ante el Pleno, que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución, el cual será tratado en el punto tercero de este apartado³²⁵

Finalmente, es oportuno hacer referencia a que una vez aprobado por el Pleno el proyecto de punto de acuerdo resuelto por la Comisión, no se requiere la aprobación de la otra Cámara para que el mismo surta sus efectos, a menos que por acuerdo se pretenda que ambas Cámaras lo adopten.

2.1. Presentación.

Enfocándonos al acto que da origen a los acuerdos parlamentarios, específicamente la titularidad del derecho de proponerlos, el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General otorga únicamente a los legisladores, diputados o senadores, según sea el caso, la facultad de realizar

³²⁴ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

³²⁵ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

proposiciones, que no sean iniciativas, a fin de que la Asamblea adopte una resolución al respecto.³²⁶

Aunado a lo anterior, los artículos 34 y 82 de la Ley Orgánica del Congreso, establece que entre las principales facultades de la Junta de Coordinación Política, se encuentran el impulsar la conformación de acuerdos ante el Pleno de la Asamblea, ya sea para establecer una posición política de la Cámara, para integrar las comisiones legislativas, o bien para dar cauce a las proposiciones que se presenten por los legisladores.

Como se puede observar, el derecho de presentar proposiciones se amplía por ministerio de ley al órgano de dirección política, con lo cual se otorga al mismo la posibilidad de negociar y llegar a pactos o arreglos que el Pleno avale para la solución de determinadas circunstancias.

Así las cosas, otro órgano de dirección en la Cámara de Diputados, que propone la aprobación de acuerdos, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los miembros de la Junta de Coordinación Política y por el Presidente de la Cámara.

A pesar de no existir disposición legal que expresamente faculte a la Conferencia para proponer al Pleno proposiciones con punto de acuerdo, implícitamente algunas disposiciones le conceden dicha facultad en razón de la naturaleza de sus funciones de conducción de los trabajos legislativos y de aquellas que en materia administrativa tiene el órgano, derivadas del hecho de estar involucrado, entre otras decisiones, con la propuesta de los nombramientos de los altos funcionarios con que cuenta la Cámara.

³²⁶ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

Un ejemplo de lo anterior, es el “*Acuerdo relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación*” de la LX Legislatura, que establece en su artículo décimo lo siguiente:

Artículo Décimo. *Cuando la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tenga un proyecto de acuerdo que requiera ser sometido a la discusión y votación del Pleno, el asunto será enlistado en el orden del día en un rubro específico denominado "proposiciones de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara".*³²⁷

En suma, podemos afirmar que la facultad de someter proposiciones de acuerdo a consideración del Pleno, las ostentan los sujetos siguientes:

- I. Los diputados o senadores en lo particular, que pueden hacer llegar su proposición a la Mesa Directiva para ser considerada en el orden del día, aunque la práctica y la disciplina de los grupos parlamentarios han establecido que sean los coordinadores de los mismos quienes lleven estas proposiciones de los legisladores al seno de la Junta de Coordinación Política, para fijar los criterios de elaboración de dicho orden del día.
- II. Los órganos de dirección política - Junta de Coordinación Política -, así como de los trabajos legislativos, en el caso de la Cámara de Diputados: Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en razón de las facultades explícitas e implícitas que la propia Ley Orgánica les otorga.

³²⁷ ³²⁷ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 19 de marzo de 1998. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

2.2. Turno a comisiones.

Respecto a los trámites que se dan para el turno a comisión de las proposiciones de acuerdo, se dan en dos supuestos dependiendo del órgano en donde se presenten.

En el caso de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Junta de Coordinación Política, pone a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los criterios de elaboración del programa de trabajo o agenda de cada período de sesiones, el calendario para su desahogo y los puntos que se pretendan incluir en el orden del día de las mismas, para que sea la Mesa Directiva quien lo elabore.³²⁸ Por el contrario, en el Senado de la República, es la Junta quien, en coordinación con la Mesa Directiva o con su Presidente, elabora el orden del día de las sesiones.³²⁹

En la práctica son los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios -integrantes de la JUCOPO- quienes atraen las pretensiones e intereses de los legisladores de sus respectivas bancadas, los ordenan y establecen las prioridades, concretando así un anteproyecto de orden del día, para ser incorporado en la elaboración final del mismo. Es entonces que la programación en la presentación de proposiciones con punto de acuerdo por parte de los diputados o de los senadores, pasa por el acomodo que establece la propia Junta en cada una de las Cámaras, lo cual no significa que se seleccionen o se valoren dichas proposiciones a manera de filtro en el que se descarten algunas.

De esta manera, la práctica en las más recientes legislaturas de la Cámara de Diputados, ha sido aplicar parcialmente o, en definitiva, desconocer el trámite especial dispuesto por el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del

³²⁸ Art. 36, inciso c), numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

³²⁹ Art. 82, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

Congreso General a que se hizo referencia en párrafos anteriores, respecto de la valoración previa a la admisión a discusión de las proposiciones presentadas ante el Pleno.

Esta cuasi-derogación de la disposición reglamentaria, se llevó a cabo por primera vez mediante el artículo vigésimo cuarto del “Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados”, aprobado en la sesión del 6 de noviembre de 1997. - LVII Legislatura, que señala lo siguiente:

*Artículo Vigésimo Cuarto. Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de diez minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna. Sin embargo, la Presidencia podrá conceder la palabra a un máximo de dos diputados o diputadas por el lapso de cinco minutos cada uno, cuando se solicite la palabra para replicar; en este caso, el proponente tendrá derecho a una intervención de hasta cinco minutos para las aclaraciones pertinentes.*³³⁰

La disposición transcrita obligó a la Mesa Directiva a que turnara a la comisión competente las proposiciones que fuesen presentadas y que no requiriesen ser votadas de inmediato, sin embargo, se dejó la posibilidad de que algún miembro de la Asamblea argumentara su punto de vista en la presentación de dicha proposición, antes de que se diera el turno de rigor.

Posteriormente, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en el artículo décimo segundo del “Acuerdo Parlamentario relativo a la integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones”, incluyó la excepción al turno obligado de

³³⁰ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 19 de marzo de 1998. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

las proposiciones a comisión, al establecer que, en caso de que algún legislador manifieste objeción a la propuesta, se debatiría y votaría su admisión. El fundamento anterior establece lo siguiente:

*Artículo Décimo Segundo. Quienes intervengan para presentar proposiciones, lo harán en un lapso no mayor de cinco minutos. Toda propuesta presentada a la Cámara que no requiera ser votada de inmediato, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la Comisión correspondiente, sin que proceda deliberación alguna al respecto, excepto si hubiere objeción de alguno de los diputados, en cuyo caso se sujetará a discusión y votación su admisión, para lo cual podrá intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que en este caso se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiese alcanzado mayoría se considerará desechada.*³³¹

Por otra parte, la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el “Acuerdo relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación”, cuyo artículo décimo tercero precisó que la regla general residía en el turno obligado a comisión, estableciendo dos excepciones al mismo: 1) Que existiera objeción de algún legislador, en cuyo caso se debatiría y votaría la admisión correspondiente y, 2) La calificación de la proposición como asunto de urgente u obvia resolución. El fundamento anterior establece lo siguiente:

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

³³¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de noviembre de 2001. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador, en cuyo caso su admisión será discutida y votada en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

b) Cuando el trámite haya sido solicitado de obvia o urgente resolución y sea calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en cuyo caso será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.³³²

El “Acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación” de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, prácticamente es igual al de la Legislatura anterior, solamente que otorga al legislador la posibilidad de elegir la alternativa de no presentar en tribuna su proposición y pedir la inserción de la misma en el orden del día de la sesión, en donde la Secretaría de la Mesa daba cuenta del postulante y de los puntos propuestos, a fin de que el Presidente turne a comisión y ordene la publicación en Gaceta.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador para la admisión y turno de una proposición, en cuyo caso dicho trámite será discutido y votado en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para

³³² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 9 de octubre de 2003. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

b) Si el legislador o legisladora hubiere solicitado el trámite de obvia o urgente resolución, en cuyo caso deberá ser calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, de ser aceptado será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la asamblea.

Cuando algún legislador no desee hacer uso de la tribuna para presentar su proposición, podrá inscribirla para ser tramitada al inicio de ese apartado en el orden del día, ésta será registrada a efecto de que la Secretaría dé cuenta únicamente del título, el o los resolutivos del punto de acuerdo y el nombre del proponente; la Presidencia de la Mesa Directiva dictará el turno correspondiente y ordenará que se publique íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.³³³

Lo anterior se traduce en admitir y dar turno, sin el filtro valorativo previo, a todas las proposiciones con punto de acuerdo que sean presentadas a la Asamblea, provocando la sobre carga de proposiciones por dictaminar que actualmente sufren las comisiones, lo cual a su vez entorpece la realización de su tarea fundamental: la emisión de dictámenes, leyes o decretos indispensable para la actividad legislativa de la Cámara.

En suma, es preciso señalar que uno de los motivos de la parálisis legislativa de los órganos parlamentarios es la indiscriminada presentación y falta de valoración previa de las proposiciones, así como la cada vez más frecuente ausencia de acuerdos para legislar entre los grupos parlamentarios, colocando a los propios

³³³ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 27 de septiembre de 2006. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

legisladores en el papel de simples manifestantes de posiciones político-electorales, que oscilan entre la clásica oposición del parlamento frente al gobierno y aquella otra que se da por parte de los diputados o senadores pertenecientes al partido en el gobierno frente a los que constituyen oposición.

2.3. Dictamen.

El dictamen se regula en el artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Por otro parte, cuando la Cámara conozca de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso C) del artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.³³⁴

2.4. Discusión.

Como ya fue señalado al principio de nuestro apartado, el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos menciona que las proposiciones serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas por su autor o uno de ellos, si fueren varios, el cual expondrá los fundamentos y razones de la proposición o proyecto y luego hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición. Sobre lo primero que versa es

³³⁴ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

sobre si se admite a trámite no sobre su contenido, porque eso es materia del dictamen en las comisiones.

En lo que respecta a la discusión del dictamen el Pleno muchas veces es distinta de una legislatura a otra, como ejemplo podemos señalar el “*Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación,*” publicado prácticamente al inicio de la LX Legislatura, que señala lo siguiente: que señala lo siguiente.³³⁵

Artículo Vigésimo Primero. Ningún asunto podrá ser sometido a discusión del Pleno sin que medie el dictamen de comisión respectivo, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En estos casos el Pleno entrará inmediatamente a la discusión de la iniciativa o proposición, para lo cual las diputadas y diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, con excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.

Artículo Vigésimo Segundo. Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes, al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

³³⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 26 de septiembre de 2006. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

Artículo Vigésimo Tercero. Todo dictamen estará sujeto a discusión y votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquella en que se discuta en lo general.

Artículo Vigésimo Cuarto. En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra, para fijar su posición, un orador por cada grupo parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2.5. Aprobación.

En la praxis las proposiciones con punto de acuerdo se aprueban en “votación económica”, pues, es un procedimiento ágil para recabar las preferencias del legislador acerca de un asunto o tema que se debate en las sesiones del congreso. Consiste en solicitar a los legisladores presentes el sentido de su voto levantando la mano o poniéndose de pie sin tener que recurrir al conteo individual de los votos.³³⁶

³³⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Control del Gobierno: función del Poder Legislativo, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p.35

2.6. Implementación.

En lo que concierne a la implementación de las proposiciones de punto de acuerdo, surge el problema de que no existe ningún precepto que sancione o castigue el incumplimiento de dichos instrumentos, ya que, muchas veces son pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran al Congreso y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales.

Por otra parte, también pueden ser un posicionamiento respecto de un problema concerniente al Poder Ejecutivo, como puede ser que no se ha conducido adecuadamente. Una vez aprobado la proposición pareciera como si le estuviera imponiendo una sanción, pero no tiene ningún efecto jurídico, no son los pronunciamientos los que están regulados, la queja como tal no constituye un extrañamiento, es simplemente un modo de referirse a que tal dependencia no ha cumplido con una obligación.

3.- El procedimiento de urgente y obvia resolución.

Sobre este procedimiento, el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que a pedimento de alguno de los miembros de la Cámara, en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, se podrá dar curso a las proposiciones o proyectos con dispensa de trámite - de primera o segunda lectura y de dictamen - y ponerlos a discusión inmediatamente.³³⁷

En relación a lo anterior, encontramos que el artículo 159 del ordenamiento antes referido, señala que “para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u

³³⁷ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

obvia resolución se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 de tal precepto.”³³⁸

Un ejemplo de los asuntos que son de urgente u obvia resolución, se dio al inicio de LVIII Legislatura, antes de que se integraran las comisiones, en donde se discutía si se aumentaba o no su número, por lo que, se presentó una iniciativa y no se podía enviar a comisiones porque no existían, resultó obvio que tenía que decidirse por el Pleno.³³⁹

³³⁸ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 2009.

³³⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, ponencia titulada “Propuestas para reformar funcional y estructuralmente el Congreso de la Unión”, en el Primer Ciclo de Mesas redondas: Reformas Urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006, pp. 202 y 203.

CAPÍTULO IV

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

1. **Concepto**

2. **Naturaleza jurídica.**
 - 2.1. **Elementos.**
 - 2.2. **Clasificación.**
 - 2.3. **Estructura.**

3. **Crítica a la figura de la proposición con punto de acuerdo.**

4. **Propuestas para su optimización.**

1.- Concepto

Actualmente los usos y costumbres utilizados por el Congreso de la Unión han ubicado a la proposición con punto de *acuerdo* como una fuente importante del derecho parlamentario y, por tanto, resulta trascendente conocer los aspectos fundamentales de tan importante figura.

Ahora bien, encontramos que en el diccionario de la Real Academia Española, la palabra “acuerdo” posee múltiples acepciones, de las cuales las primeras cinco son de utilidad para los fines de nuestra investigación:

*Acuerdo. (De acordar). m. Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas. 2. Resolución premeditada de una sola persona o de varias. 3. Reflexión o madurez en la determinación de alguna cosa. 4. Conocimiento o sentido de alguna cosa. 5. Parecer, dictamen, consejo.*³⁴⁰

Por otra parte, un “acuerdo”, en un sentido general, es sinónimo de convenio, contrato, pacto, tratado, en cuanto alude a la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado. En el ámbito del derecho, y como una acepción general y amplia, se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, entre otros.³⁴¹ En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir. En otro sentido se aplica al concierto de dos voluntades para un fin jurídico común.

Con las definiciones anteriores, y sumando el ya conocido significado de *parlamentario*, podemos decir que el término “parlamentario”, utilizado como

³⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española, voz: “Acuerdo”. Real Academia Española. ESPASA., 21ª Edición. Madrid, 1992.

³⁴¹ Voz. “Acuerdo”, Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Argentina, 1979.

adjetivo calificativo del sustantivo “acuerdo”, le otorga a éste la noción de pertenencia a un órgano legislativo de carácter deliberativo.

Por lo tanto, en *lato sensu* podemos entender al *acuerdo parlamentario* como una determinación o resolución emanada de una o ambas Cámaras del Poder Legislativo Federal.

Ahora bien, para delimitar el concepto de proposición con punto de acuerdo, debemos hacer una diferenciación respecto de los puntos de acuerdo que se inician como proposiciones y los acuerdos parlamentarios, porque ambos tipos de determinaciones o resoluciones de las Cámaras tienen una naturaleza distinta y un fundamento legal distinto.

Los acuerdos parlamentarios que pueden ser generales o individuales, se fundamentan en el artículo 77 fracción I de la Constitución, que señala lo siguiente

"cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior" en este sentido los acuerdos parlamentarios tienen por objeto regular aspectos de la vida interior de la Cámara, ya sea de modo general o de modo particular, individual y concreto. Por ejemplo en el funcionamiento de comisiones la regulación del orden del día, el debate, la publicación de documentos en la Gaceta, los acuerdos relacionados con la integración de las comisiones, el nombramiento de las mesas directivas, la creación de comisiones, la extinción de comisiones especiales, la sustitución de integrantes de las mesas directivas o de miembros de comisiones o comités, entre otros. Sin embargo, cuando se trata del cambio de un miembro exclusivamente de la Comisión, que no tiene una función directiva sólo se comunica, pero cuando ocupa cargo de dirección se tiene que someter a la votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Para entender con claridad este fundamento constitucional, consideramos necesario precisar el sentido de la frase “resoluciones económicas”, utilizada por el Constituyente al redactar este precepto.

El verbo economizar, cuyo significado amplio y gramatical - ahorrar trabajo y tiempo - va más allá de una simple concepción financiera, nos remite al principio de “economía procesal” usado en el derecho, por el que se *afirma la necesidad de que los conflictos de intereses susceptibles de ser resueltos mediante la actividad jurisdiccional en un proceso, sean sometidos a las reglas que permitan llegar a una decisión con el menor esfuerzo y gasto y en el menor tiempo posible, en beneficio de los litigantes y, en general, de la administración de justicia.*³⁴²

Las resoluciones a que atiende el presente ordenamiento, constituyen una decisión derivada del acuerdo de voluntades para el eficaz y oportuno cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de las Cámaras, en lo particular, y del Poder Legislativo en su conjunto. En tal virtud, el término “resolución económica” se presume equivalente al de “acuerdo económico”; así lo afirma Jorge Madrazo Cuéllar, al desarrollar esta voz en el Diccionario Jurídico Mexicano, argumentando que llevar a cabo una acción de manera económica significa hacerlo con obviedad de trámites y, en este sentido, simplificando pasos de un procedimiento para tomar la decisión sobre determinado asunto.³⁴³

Debemos aclarar que las resoluciones o acuerdos parlamentarios tomados por los órganos legislativos, son económicos porque al ser necesaria su pronta existencia, la aprobación de los mismos se realiza solamente por el órgano que los propone, proveyendo de soluciones rápidas para la consecuente celeridad y continuidad en

³⁴²De Pina Rafael et. al., Diccionario de Derecho. voz: “Economía Procesal”. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

³⁴³Diccionario Jurídico Mexicano, voz: “Acuerdo Económico” de la autoría de Jorge Madrazo Cuéllar, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1995.

el desahogo de los asuntos que atienden de forma independiente cada una de las Cámaras.

Siguiendo las afirmaciones anteriores, la economía en el derecho constitucional y parlamentario, a diferencia de las concepciones que pueda tener en materia financiera o administrativa, se refiere al ahorro de tiempo, así como a dar respuesta a la necesidad jurídica de solucionar situaciones concretas o no previstas, siendo consecuentes con la flexibilidad y dinamismo con que distinguen las normas parlamentarias.

Es así que este concepto de economía como atención, organización y administración de los asuntos domésticos, internos o propios, muy probablemente constituye la esencia del precepto constitucional contenido en la fracción I del artículo 77 de la Ley Fundamental. Resultando lógico que las resoluciones económicas que pueden adoptar las Cámaras, se refieren a lo económico en cuanto a los significados expuestos y no al criterio de recurso financiero o intercambio y distribución de la riqueza.³⁴⁴

Por otra parte, podríamos considerar que existen tantas clases de acuerdos como objetos a regular se presenten. Sin embargo, el objeto del acuerdo parlamentario no solamente proporciona un criterio de clasificación; a partir de la materia por cada acuerdo podemos desprender su vigencia y también el elemento que prevalece en su esencia: político o jurídico.

Guardando sus respectivas proporciones, al observar las dos clases de resoluciones, que de conformidad con el artículo 70 de la Constitución General de la República, son emitidas por el Congreso de la Unión, se podrían equiparar los acuerdos parlamentarios, únicamente para efectos de esta parte del estudio, a las leyes o a los decretos, según la generalidad o especificidad de su objeto. Resultando de este ejercicio dos clases de acuerdos parlamentarios:

³⁴⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. op. cit. 53.

- *Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza Específica:* Se extinguen agotado el objeto para el que fueron creados, ya que la propia especificidad de este objeto provee la derogación tácita del acuerdo tan pronto desaparece la situación o función concreta, dado lo cual se convierten en un genuino precedente.

La mayoría de los acuerdos parlamentarios que se enmarcan en esta categoría, son aquellos por los que se determinan los integrantes de las comisiones ordinarias en cada legislatura, ya que concluido el tiempo de la misma, aunque las comisiones permanezcan como tales, los legisladores pierden tal calidad y por lo tanto cesan en el ejercicio de ser integrantes de las comisiones.

También en esta categoría de acuerdos se encuentran aquellos por los que se constituyen las delegaciones para atender las reuniones interparlamentarias, los grupos de amistad, aquellos que establecen los formatos para llevar a cabo reuniones de trabajo, comparecencias o sesiones solemnes, así como los que asignan a uno o varios legisladores actividades específicas. Todos ellos determinan sin lugar a dudas cuál es el objeto de dicho acuerdo y resulta obvio que al agotarse éste, se extingue la vigencia del instrumento en el mismo acto.

- *Acuerdos Parlamentarios de Naturaleza General:* Son aquellos que poseen objetos cuya realización no depende de algún acontecimiento o del cumplimiento de un plazo o término. Frecuentemente sus contenidos se forman de hipótesis normativas de carácter general dirigidas a determinada clase de individuos sin distinción: los legisladores.

Dentro de esta clase de acuerdos parlamentarios se encuentran aquellos por los que se interpreta o integra la normatividad parlamentaria vigente - apartado de B de la clasificación de los acuerdos según su objeto -, así como todos aquellos que

de una u otra forma contengan disposiciones que creen derechos u obligaciones a los legisladores y los que establezcan criterios o regulen el desempeño de alguna función legislativa o parlamentaria.

Algunos acuerdos parlamentarios de naturaleza general aprobados por una legislatura anterior, han presentado dificultad en cuanto a la determinación de su vigencia. En tanto que unas opiniones de legisladores se manifiestan por seguir atendiendo las disposiciones de acuerdos a los que han llamado “heredados por la legislatura anterior”, otras se oponen radicalmente a aplicar normas que se establecieron para regular situaciones distintas a las se presentan en su tiempo.

Aunque no carecen de razón los argumentos esgrimidos en contra de la aplicación sistemática de los “acuerdos heredados por la legislatura anterior”, cierto es que desde el punto de vista jurídico, para determinar la vigencia de los acuerdos parlamentarios deberían tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los órganos que conforman el Poder Legislativo -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- son instituciones constitucionales y como tales, están revestidas con la característica de permanencia; las legislaturas, en cambio, solamente son temporalidades de integración y funcionamiento de la institución. En tal virtud, los acuerdos que emanan del órgano como institución - que no contienen una disposición específica en cuanto a su vigencia - se encuentran revestidos a su vez de la misma permanencia que atañe al órgano que los emite, por lo que no resultaría tan lógica su abrogación automática.
- Guardando las debidas proporciones y atendiendo a las evidentes diferencias ya expuestas entre las leyes y los acuerdos, se cree conveniente no olvidar que el acuerdo parlamentario es un acto legislativo que en muchas ocasiones tiene contenido normativo, por lo que resulta lógico concebir que *mutatis mutandi*, le son aplicables los principios rectores de la vigencia legal establecidos en el sistema jurídico nacional.

Así, el inciso f) del artículo 72 constitucional determina: *“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”*. En el mismo sentido, el Código Civil Federal, en su artículo 9 establece: *“La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”*

Estos principios han sido aludidos en no pocas ocasiones durante los debates de las Cámaras respecto de la vigencia de los acuerdos parlamentarios, argumentando la necesidad de que la abrogación o derogación de toda disposición emitida por el órgano legislativo, requiere un acto que siga el mismo procedimiento observado para su creación. Incluso la propia Cámara de Diputados ha adoptado este criterio a petición de sus miembros.

Por otra parte, las proposiciones con punto de acuerdo tienen su fundamento legal en el artículo 58 del Reglamento Interior del Congreso, que establece lo siguiente:

“Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación,...” y en seguida refiere a que “se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara...”

En suma, los acuerdos parlamentarios son resoluciones inmediatas relativas al régimen interior del Congreso, y por el contrario los puntos de acuerdo son todas las proposiciones -que no sean iniciativas- que se presenta un diputado o un senador por escrito al Presidente de la Mesa Directiva en su respectiva cámara.

2.- Naturaleza jurídica.

Podríamos señalar que, dado el carácter predominantemente político del órgano emisor – Congreso o Parlamento- resulta lógico afirmar que la naturaleza primigenia y consecuencias de la Proposición con punto de acuerdo son sin duda de orden político, ya que responde a la necesidad de atender los asuntos que no sean de carácter legislativo.

Ahora bien, para detallar lo anterior podemos remitirnos al párrafo primero del artículo duodécimo del “*Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación,*”³⁴⁵ de la LX Legislatura, que establece lo siguiente:

Artículo Décimo Segundo. En el rubro de proposiciones con punto de acuerdo podrán presentarse los asuntos de orden político, cultural o social que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que la Cámara haga algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.

No se considerará materia para una proposición con punto de acuerdo aquella que verse sobre asuntos que entrañen una gestión, los cuales deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas. De igual forma, no constituye objeto de una proposición la solicitud de información a una dependencia gubernamental ni la petición para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Ejecutivo federal. Tales trámites deberán hacerse con base en lo preceptuado en el artículo 45, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General, así como en los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior.

³⁴⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 26 de septiembre de 2006. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Por lo tanto, podemos decir que los puntos de acuerdo son todas las proposiciones -que no sean iniciativas- de orden político, cultural o social que presenta Legislador Federal- diputado o senador- por escrito al Presidente de la Mesa Directiva en su respectiva cámara, que tiende a ser un pronunciamiento del Poder Legislativo, que produce efectos de definición respecto de problemas o soluciones de carácter nacional o estatal.

En otras palabras, las proposiciones con punto de acuerdo son recomendaciones o pronunciamiento a políticas públicas, que versan sobre un determinado acto de gobierno, las cuales no son vinculatorias, en otra palabras, no obligan al destinatario, sin embargo pueden contener tal fuerza política que en muchas ocasiones llegan a incidir sobre el curso de la política pública, sobre el acto de gobierno o sobre los aspectos que resultan relevantes.

En relación, con el segundo párrafo del artículo antes señalado, debemos precisar que en la práctica los legisladores hacen proposiciones relacionadas con una petición de información. Este tipo de peticiones, consideramos no requiere asumir la forma de una proposición con punto de acuerdo, porque las comisiones están facultadas por sí, sin petición o promoción del Pleno para resolver todos los asuntos relacionados con el requerimiento de información a las oficinas del Ejecutivo. Estos asuntos relacionados con la petición de información no requieren de acuerdo del Pleno, requieren de acuerdo de la comisión en términos de la Ley Orgánica y del Reglamento.

Tampoco las gestiones se consideran proposiciones, porque, para eso la Cámara tiene un órgano de gestoría que se puede encargar de actuar a favor de determinada persona o grupo de personas para que le resuelvan un problema que muchas veces tiene que ver con una obra pública o que tiene que ver con un trámite administrativo.

Podemos indicar que las legislaturas de los estados, remiten proposiciones, que se reciben con el carácter de comunicaciones y tales instrumentos pueden versar sobre cuestiones Locales o Federales que debe resolver la Cámara o el Congreso en su conjunto, estos documentos que envían las Legislaturas Locales y que los dan a conocer a la Congreso de la Unión, no tienen la naturaleza de proposiciones con punto de acuerdo, porque las legislaturas de los estados no tiene derecho a presentarlas ante el organismo Federal, como señalamos en nuestro apartado anterior, sólo los legisladores Federales y los órganos de dirección política tiene la facultad de presentarlas ante sus respectivas Cámaras.

Cabe señalar que los puntos de acuerdo aprobados por el Congreso de la Unión, pueden ser señalados como un mecanismos de observación y vigilancia, porque, por ejemplo, en el caso del gasto público, no siempre es racional su utilización, o, no se ajusta al procedimientos establecido por la ley y en este caso el Poder Legislativo tiene una tarea de Control, por lo que, le corresponde presentar un señalamiento y solicitar al Ejecutivo rinda un informe detallado de la cuestión en concreto.

2.1 Elementos.

En nuestra opinión la Proposición con punto de acuerdo de contener los siguientes elementos:

- 1) Una proposición que no sea iniciativa.
- 2) De orden político, cultural o social.
- 3) Presentada por uno o varios Legisladores Federales- diputado o senador-
- 4) Que sea por escrito.
- 5) Dirigida al Presidente de la Mesa Directiva en su respectiva cámara.
- 6) Que tiende a ser un pronunciamiento del Poder Legislativo, con efectos de definición.
- 7) No vinculatoria.

Por lo tanto, consideramos que para que un instrumento parlamentario se considere Proposición con punto de acuerdo, debe contener los elementos antes mencionados.

2.2. Clasificación.

Las proposiciones con punto de acuerdo que presentan los legisladores ante el Pleno de sus Cámaras se pueden clasificar de acuerdo con lo siguiente:

a. En función del objeto.

De Exhorto. Se solicita respetuosamente de una autoridad administrativa, en el ámbito de colaboración entre Poderes, la realización o cesación en la ejecución de determinados actos; el cumplimiento concreto de obligaciones, o en general, la ejecución o suspensión de ciertas acciones, en beneficio de una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general.

De Pronunciamiento.- Se solicita la declaración expresa de la Cámara o de la Comisión Permanente, que implique un posicionamiento en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales, en relación a asuntos de orden político, social o cultural, cuyos efectos sean de interés general.

De Recomendación.- Se refiere a la sugerencia respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de los Estados, para que realicen algún acto, gestión, cumplan alguna obligación, resolución o acuerdo, en asuntos de interés general.

b. En función del trámite.

- I. De trámite ordinario.- Las proposiciones que no sean iniciativas 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:
 - A. Se presentarán por escrito y firmadas por sus postulantes al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su postulante, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.
 - B. Hablarán una sola vez los miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al postulante del proyecto o proposición, e
 - C. 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.³⁴⁶
- II. De trámite de urgencia u obvia resolución.- En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de la lectura.³⁴⁷

³⁴⁶ Artículo 58 y 60 del RIC, y el "Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las sesiones, *las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación*" publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 26 de septiembre de 2006. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

³⁴⁷ Artículo 59 y 159 del RIC,

2.3. Estructura.

El punto de acuerdo no tiene un fundamento legal relativo a su estructura, pero en la práctica legislativa, se considera que debe contener la información siguiente:

A) Encabezado.- En la parte superior de la primera página es conveniente incluir en el título descriptivo del documento. Esta medida es importante porque será el elemento de identificación de la proposición con punto de acuerdo para efectos de publicación, registro y archivo.

B) Destinatario.- Se identifica la persona o el órgano a quien va dirigida la proposición. La práctica generalizada es que se dirija a la Honorable Asamblea, por ser la destinataria final que discutirá o aprobará, en su caso, el instrumento.

C) Proemio.- Lo constituye la parte introductoria del documento, que contiene a su vez las siguientes partes.

- 1.- Nombre de quien presenta.
- 2.- Carácter con el que se presenta.
- 3.- Grupo parlamentario al que pertenece el postulante.
- 4.- Fundamento para la presentación.
- 5.- Nombre de la proposición.

D) Consideraciones.- en esta parte se expresan los antecedentes histórico-legislativos y la argumentación de las proposiciones, por lo que se pueden subdividir las partes siguientes:

1. Antecedentes
2. Consideraciones.

3. Conclusiones o argumentación final que describe el punto de acuerdo que se presenta ante el pleno.

E) Punto de Acuerdo.- en esta parte se incluye el texto del instrumento que se solicita sea aprobado por el pleno de la Cámara y que, en los términos del acuerdo, puede consistir en un exhorto, un pronunciamiento o una recomendación. Deberá redactarse en forma breve, concreta e inteligible para los integrantes del pleno que discutirán y votaran el documento, así como para la dependencia, entidad u organismo a quien vaya dirigido el exhorto, el pronunciamiento o la recomendación.

3.- Crítica a la figura de la proposición con punto de acuerdo.

Es pertinente señalar que actualmente los usos y costumbres practicadas por el Congreso de la Unión han colocado a las proposiciones con punto de acuerdo como una fuente importante del derecho parlamentario y, por tanto, resulta vital realizar cambios en los aspectos fundamentales de tan importante figura.

Ahora bien, las proposiciones con punto de acuerdo adquieren en nuestros tiempos considerable relevancia debido al constante uso que del mismo realizan los legisladores, pero dicha práctica es originada por la insuficiencia o ausencia de mecanismos para una debida relación entre el Congreso y otros entes del Estado.

La excesiva presentación de Propositiones de punto de acuerdo ha llegado al punto de rebasar la capacidad de análisis y dictaminación de las Comisiones parlamentarias, obstruyendo muchas veces la actividad legislativa del Congresos de la Unión.

Por otra parte, encontramos que la naturaleza primigenia y consecuencias de la Proposición con punto de acuerdo son sin duda de orden político y no vinculatorios, lo que da como resultado que sea una simple petición,

recomendación o posicionamiento respecto a un tema en particular, sin embargo en algunos casos pueden contener tal fuerza política que llegan a incidir sobre el curso de la política pública, sobre el acto de gobierno o sobre los aspectos que resultan relevantes.

El derecho a la presentación de proposiciones con punto de acuerdo no puede ser negado a los legisladores, debido al carácter político que éstas tienen y que son los instrumentos idóneos para desahogar la agenda política de los Grupos Parlamentarios, no obstante es necesaria exista una normatividad adecuada que permita a la proposición ser más eficaz y tener repercusiones jurídicas.

Es oportuno mencionar las Proposiciones con puntos de acuerdo no se encuentran contempladas en nuestra Carta Magna, lo cual lo sitúa en un lugar jerárquicamente inferior que a las iniciativas o decretos, y siendo la herramienta más utilizada por nuestros legisladores en la actualidad, creemos pertinente su inserción en tal precepto.

En suma, consideramos urgente y necesario fortalecer la figura de proposiciones con punto de acuerdo de forma que no sólo tenga consecuencias políticas si no también jurídicas, así como, también creemos esencial forjar los mecanismos que faciliten su presentación y tramitación en nuestro poder legislativo.

4.- Propuestas para su optimización.

La relevancia que los puntos de acuerdo representan para el trabajo legislativo es innegable, pues su naturaleza fundamental es la de atender temas de coyuntura política y se presentan para resolver, posicionar o proponer solución inmediata a algún tema de la agenda política nacional o local, que para los proponentes y sus representados en cada uno de los distritos revisten particular y especial interés.

Por lo tanto, creemos necesario que dicho instrumento sea contemplado por nuestra Carta Magna en su artículo 70 de la forma siguiente:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo. 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)".

Por otra parte como lo expusimos en nuestro trabajo creemos imperioso que las consecuencias de los puntos de acuerdo no sean sólo de orden político sino que tengan un carácter vinculatorios, por lo que creemos que es necesario reformar el artículo 45 y 97 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano*, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 45.-

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a cualquier ente público y convocar a los servidores públicos a que se refiere el artículo 93 de la Constitución para que informen, bajo formal protesta de decir verdad, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a sus respectivos ramos, o para que respondan interpelaciones o preguntas, ya sea que medie o no comparecencia.

2. Cuando una solicitud de información o documentación, citación a comparecencia o interpelación o pregunta no sea debidamente atendida dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción del correspondiente oficio por el ente o servidor público respectivo, la comisión o cualquiera de sus integrantes podrá dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República o al órgano superior del organismo autónomo de que se trate. En caso de reincidencia procederá la destitución del servidor público.

Artículo 97.-

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a cualquier ente público y convocar a los servidores públicos a que se refiere el artículo 93 de la Constitución para que informen, bajo formal protesta de decir verdad, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a sus respectivos ramos, o para que respondan interpelaciones o preguntas, ya sea que medie o no comparecencia.

2. Cuando una solicitud de información o documentación, citación a comparecencia o interpelación o pregunta no sea debidamente atendida dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción del correspondiente oficio por el ente o servidor público respectivo, la comisión o cualquiera de sus integrantes podrá dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República o al órgano superior del organismo autónomo de que se trate. En caso de reincidencia procederá la destitución del servidor público.

No obstante, no debemos perder de vista la función sustantiva de la Cámara de Diputados: legislar, y para ello se requiere el desahogo de mayor número de iniciativas en cada uno de los temas de interés de la sociedad, así como dedicar un mayor tiempo al análisis, discusión y aprobación de dictámenes que presenten las comisiones ordinarias, que permitan, por un lado, abatir el rezago legislativo y, por otro, legislar sobre temas de interés nacional y dedicarle al debate en tribuna el mayor tiempo posible, a fin de que todos los grupos parlamentarios puedan expresar sus posicionamientos de cara a la sociedad que los eligió y que espera un trabajo productivo, eficiente y eficaz para resolver los problemas en el ámbito de su competencia constitucional como Poder Legislativo.

Por lo que consideramos que las proposiciones deben ir firmadas por dos terceras partes de los integrantes de la respectiva Cámara donde se presente y en el orden del día los puntos de acuerdo se prioricen por cada uno de los grupos parlamentarios para su presentación en tribuna, y en el caso de que sea de urgente y obvia resolución se observará puntualmente lo dispuesto en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 58.- *Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:*

I.- *Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores **y dos terceras partes de los integrantes de la Cámara en que sean presentadas**, ante el Presidente de la Mesa Directiva y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o 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;*

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.*

Aunado a lo anterior, consideramos que de las horas destinadas a la sesión, se debe dedicar sólo una hora para la presentación de puntos de acuerdo por parte de los ciudadanos diputados o senadores, con el fin de permitir que las reuniones ordinarias del pleno de cada una de las cámaras se ocupen de abatir el rezago legislativo.

Soluciones pueden existir innumerables, pero el interés es lo que realmente deben poseer los propios involucrados, lo que es un hecho es que el tema del rezago legislativo y la falta de carácter vinculatorio de las proposiciones con punto de acuerdo requiere urgente atención normativa, a fin de proporcionar orden, coherencia, claridad y eficacia a la regulación parlamentaria mexicana.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la actualidad encontramos que los Parlamentos son los órganos que representan la pluralidad de la sociedad. Por otra parte, actualmente la misión del Congreso va mucho más allá de las funciones clásicas legislativa, financiera y de control. En estos tiempos tanto en el régimen de gobierno parlamentario como en el presidencial, los parlamentos ya no son considerados sólo como torneros de normas, sino que se han transformado en los órganos que discuten las políticas públicas.

SEGUNDA. En el caso de nuestro país, el Congreso de la Unión en la actualidad tiene una composición heterogénea, el partido político del presidente de la República no cuenta con la mayoría de escaños en ambas Cámaras; el Poder Legislativo cuenta con mayor autonomía a comparación de otras épocas; las instituciones electorales cuentan con una mayor consolidación; las atribuciones o facultades meta-constitucionales que anteriormente le estaban conferidas al Ejecutivo han pasado a formar parte de las funciones de otros poderes del Estado.

TERCERA. La compleja estructura del procedimiento legislativo impide la tramitación expedita y oportuna de las iniciativas de ley, decretos y proposiciones, por lo que es necesaria la modernización de las instituciones.

CUARTA. Uno de los principales problemas que nuestro Poder Legislativo sufre es que el proceso legislativo y los instrumentos parlamentarios con los que cuenta nuestro Parlamento, no corresponden ni responden a los cambios sociales que exigen solución a los apremiantes problemas y necesidades que surgen en el país y en el contexto internacional.

QUINTA. La reglamentación del Congreso de la Unión es tan antigua, que en algunos aspectos resulta inoperante, no resulta ya útil y se constituye en algunas ocasiones en un estorbo para resolver los asuntos.

SEXTA.- La relevancia que tiene los puntos de acuerdo en el trabajo legislativo es innegable, pues su naturaleza fundamental es proponer una solución inmediata a algún tema de la agenda política nacional o local, que para los proponentes y sus representados en cada uno de los distritos revisten de particular y especial interés.

SÉPTIMA.- Podemos decir que la naturaleza jurídica de los Puntos de acuerdo es que son todas las proposiciones que no sean iniciativas de orden político, cultural o social que presenta Legislador Federal- diputado o senador- por escrito al Presidente de la Mesa Directiva en su respectiva cámara, que tiende a ser un pronunciamiento del Poder Legislativo, que produce efectos de definición respecto de problemas o soluciones de carácter nacional o estatal.

OCTAVA.- Consideramos urgente y necesario fortalecer la figura de proposiciones con punto de acuerdo de forma que no sólo tenga consecuencias políticas si no también jurídicas, así como, también creemos esencial forjar los mecanismos que faciliten su presentación y tramitación en nuestro poder legislativo.

FUENTES

OBRAS CONSULTADAS

Aristóteles, *Constitución de Atenas. Edición, traducción y notas con estudio preliminar* por Tovar, Antonio Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

_____, *La Política*, Porrúa, México, 2000.

Arroyo Moreno, Jesús del Ángel, *La Constitución Mexicana: Reforma o Cambio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998.

Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, México, Porrúa, 2000.

Barragán Barragán José. et al. *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2007.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.

Barquín Álvarez, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, 16ª Edición, México, Porrúa/UNAM, 2002.

Becerra, Salazar y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, 2000.p.8

Bernal, Beatriz, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neo romanistas*. México, Porrúa, 2008.

Blánquez Fraile, Agustín. *Diccionario Latino- Español*, Editorial Ramón Sospena, 5ª Edición, Barcelona, 1967.

Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1950.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª Edición, Porrúa, México, 2003.

Bobbio, Norberto, *Democracia y Dictadura*, Einaudi, 1978.

Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano, Historia, organización, Funcionamiento y propuesta de reformas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen Legislativo*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 1998.

Carbonell, Miguel, “Olvidemos la vieja Constitución”, *El Mundo del Abogado*, núm. 59, México, Edit. Revista del Abogado, S. A. De C. V., marzo de 2004.

Coderch, Pablo Salvador, “La publicación de las leyes”, en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa)

Cárdenas Gracia, Jaime, et. al., *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

Cossío, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Cotta, Maurizio, *Diccionario de Política*, Bobbio, Norberto et. al., en diccionario de política, t. II, 10ª Edición, México, Porrúa, 1997.

Daros, William, "*Tras las huellas del Pacto Social*", Enfoques, Revista de la Universidad Adventista de la Plata, Buenos Aires Argentina, No 1, 2005.

Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista d la Nueva España*. Azteca, México, 1955, citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford, University Press, México, 1999.

De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press; 1999.

De Silva, José Alfonso, *El Proceso Legislativo como Objeto*, en Quiroga Lavie, Humberto et. al., *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987.

De la Torre Villar, Ernesto. *Constitucionalismo mexicano y su origen. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964.

De Pina Rafael et. al., *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1970.

Esparza Martínez, Bernardino. *Decisiones Políticas ¿Problemática en el Derecho Parlamentario?*, Porrúa, 2009, México.

Flores Velasco, Guillermo. "El procedimiento Legislativo" en Ifigenia Martínez (Coord.) *El Nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 44º Edición, Porrúa, México, 2005.

Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960.

Fernández Ruiz, Jorge. *El Poder Legislativo, Porrúa, México, 2005.*

Ferrer Macgregor, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Funda. p, 2002.

Fix-Zamudio, Héctor, et al. *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

_____ y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, Porrúa, México, 2003.

Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, 3ª Edición, Ediciones Universales, México, 1970.

Galeana, Patricia, (Comp.), "El Camino de la Democracia en México", *El camino de la democracia en el México actual*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998.

García- Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, 4ª Edición, Madrid, Alianza, 1984.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. 13ª Edición, México, Porrúa, 2001. p. 144-145.

González, Luis. *Estudio Preliminar. El Congreso del Anáhuac 1813*. México, Cámara de Senadores, 1963.

González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. 2ª edición, UNAM, México, 1987.

Guzmán Rodríguez, José, *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1995.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Colofón, México 1992.

Loweinstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, 2ª Edición, Barcelona, 1986.

Lozano, Mario, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, Debate, Madrid, 1982.

Lozano Fuentes, José Manuel y López Reyes Amalia. *Historia del México Contemporáneo*, Compañía Editorial Continental, México, 1997.

López Garrido, Diego *et al.*, *Nuevo derecho constitucional comparado*, España, Tirant lo Blanch, 2000.

Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, Ediciones del gobierno de Coahuila, 1958.

Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, 1689-1755. México, Porrúa, 2005.

Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González Román, *Derecho Romano*. 4ª Edición, México, Porrúa, 1998.

Molina Pineiro, Luis J. *Procedimiento Legislativo*, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.)

Meehan, José Héctor. Ver su referencia a los Elementos del Acto Legislativo en Teoría y Técnicas Legislativas. Buenos Aires, Ediciones Depalma. 1976

Mirón Lince, Rosa María y Luisa Béjar Alagazi. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. 2003.

Nacif, Benito. *El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2005.

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. *Proceso, autocomposición y autodefensa*, citado por Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Oxford, México 2004.

Ortiz Proal, Fernando, *Propuesta de Modernización del Proceso y Procedimiento que Tiene Lugar en el Legislativo Mexicano*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho de la UNAM, División de Estudios de Posgrado México, 2008.

Petit, Eugene, *Derecho Romano*. México, Porrúa, 2008.

Pedroza de la Llave, Susana. *El control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

Quintana Jesús y Carreño Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Porrúa, 2006.

Rabasa, Oscar, *el Derecho Angloamericano*, México, Porrúa, 1988.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.*, Cámara de Diputados, México, LVII Legislatura, 1999.

_____., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM, 2002.

Rodríguez Arvizu, José. *Historia Universal*. 6ª Edición, México, Limusa, 1997.

Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la democracia de Solón a nuestros días*, Temas de Hoy, 1997.

Rodríguez Lozano, Amador. *Lo claroscuro de la representación política*, México, Instituto De Investigaciones Jurídicas / Senado de la República LVI Legislatura.1996.

Rousseau Juan Jacobo, *El Contrato Social*. 10ª Edición, México, Porrúa, 1996.

Sabine H. George, *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Sánchez Agesta, Luis. *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Universidad Complutense, Madrid. 1974.

Sánchez Susarrey, Jaime, “México: La Transición Democrática aquí y ahora”, *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Porrúa,

Santiago Campos, Gonzalo, “*Procedimiento Legislativo En México A Través De Su Historia*”, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Núm. 85, Julio - Septiembre 2006.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª edición, traducción de Roberto Reyes Masón, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México, Porrúa, 2001.

Suettonio, *La Vida de los Doce Césares*. España, CONACULTA OCÉANO.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*, Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Patellini, Tarus, México, 2006.

_____, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, 3ª edición., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Silva-Herzog, Jesús. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, Tomo IX.

Schmitt, Carl, *El Concepto de lo Político*, España, Alianza Editorial, 1991.

_____, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996.

Siva Sernaque, Santos Alfonso. *Control social, neoliberalismo y derecho*. Puerto Rico. Barco de Papel. 2003.

Sieyés, Emmanuel-Joseph. *¿Qué es el tercer Estado?*, México, Alianza, 2008.

Torres del Moral, Antonio y Gómez Sánchez, Yolanda. *Estudios sobre la Monarquía*. Madrid: UNED, 1995.

Toro Calero, Luis del, *La iniciativa y formación de las leyes*, en Ochoa Campos, Moisés (coord.), *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.

Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. 12ª Edición; Porrúa, México, 1983.

Thomas Hobbes, *Leviatán*, Argentina, FCE, 1992.

Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. *El procedimiento legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2006.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, UNAM, 1994.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual*. México, Porrúa, 2003. p. 53

_____ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. México, UNAM / Porrúa, 2002.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

Virgilio Muñoz Manuel Acuña Borbolla, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Viver i Pi-Sunyer, Carles, “La promulgación y la fecha de las leyes”, en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch, 1986.

Zavala, Lorenzo de. Obras, *El historiador y el representante popular*. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830., Porrúa, México, 1969.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2ª edición., México, Porrúa-UNAM, 2005.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. ESPASA., 21ª Edición. Madrid, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1995.

Diccionario universal de términos parlamentarios, 2ª edición., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Diccionario de la Lengua Española, voz: "Parlamentarismo". Real Academia Española, 22ª Edición, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

"Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones", México, LVI Legislatura-Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, vol. I, tomo XIII.

Enciclopedia parlamentaria de México, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996).

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Argentina, 1979.

Enciclopedia Sopena. *Diccionario ilustrado de la lengua. Española*. T. II. Barcelona. Ed. Ramón Sopena.

Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo II.

HEMEROGRAFÍA

“*Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*”, Tomo I, 10ª Edición, Konrad.

“El procedimiento Legislativo”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, México, año 3, número 5, 1998, p. 151.

Escamilla Hernández, Jaime. “*Notas sobre la evolución del régimen parlamentario británico*”, *Vínculo Jurídico*, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Zacatecas, No. 1, Enero-Marzo 1990.

Romo Michaud, Javier. “Reflexiones en torno al concepto del Derecho”, en *Forum. Expresión Universitaria*. Año 1, Número 1, México, junio de 1992.

González Oropeza, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México, núm. 2, 1991.

“Procedimiento legislativo en México a través de su historia”, en *Revista Quórum Legislativo*, Número 86; Julio- Septiembre de 2006.

LEGISLACIÓN

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. 12ª Edición. Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

REGLAMENTOS Y ACUERDOS PARLAMENTARIOS

Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz de 1813.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 3 de diciembre de 1824.

Reglamento Interior del Congreso de la Unión 1857.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; promulgado el 20 de Diciembre de 1897.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos *relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de Votación;* publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348- I octubre 9 de 2003.

PAGINAS ELECTRÓNICAS

Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: www.diputados.gob.mx

Cámara de Diputados de la República Italiana. <http://www.camera.it/>

Cámara de Diputados de la República de Chile. <http://www.camara.cl>.

Diario Oficial de la Federación. <http://www.dof.gob.mx/>

Gaceta del Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
<http://gaceta.diputados.gob.mx>.

Orden Jurídico Nacional. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx>

Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/>