



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE  
DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
AMPARO

NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN  
LEGISLATIVO

TESIS  
QUE PARA OPTAR EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:  
ROBERTO RAÚL ARTEAGA RODRÍGUEZ

ASESOR:  
DR. FERNANDO ORTIZ PROAL



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Le doy gracias a mí al alma mater Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas y con ello acceder al mundo del conocimiento, brindándome de esa manera una mejor oportunidad de vida.

A todos mis profesores, quienes a lo largo de cinco años compartieron conmigo sus conocimientos y experiencias en el ámbito profesional, convirtiéndome en una persona competitiva capaz de afrontarme al mundo laboral.

Al Dr. Fernando Ortiz Proal, por apoyarme en la elaboración de este trabajo y dedicar parte de su tiempo en la realización del mismo.

Con mucha relevancia a mis padres Virginia y Enrique, pilares de mi logro académico. La conclusión de mis estudios profesionales es una pequeña forma de demostrarles lo eternamente agradecido que estoy y estaré por su enorme sacrificio y dedicación a largo de su vida por concederme una mejor opción de vida, recordándoles que cada paso que he dado y daré, será siempre pensando en ustedes.

A Lucerito y Alam, por quienes me esfuerzo, para ser un buen ejemplo y demostrarles que solo necesitan dar lo mejor de sí para lograr lo que desean y cumplir todas sus metas.

A toda mi familia quien siempre ha estado a mi lado impulsándome para concluir mis estudios, recordándome a cada momento lo importantes que es aprovechar la oportunidad brindada por mis padres.

A la familia Esperanza Sánchez, Lucrecia, Cutberto, Claudia y Xochitl, por abrirme los brazos de su entorno familiar, apoyándome como a un miembro más, además de ser un gran ejemplo para alcanzar el éxito en todos los aspectos de la vida.

A Roberto Esperanza Sánchez, mi excelente amigo, ejemplo de superación y apoyo inigualable en todas mis necesidades.

A Janet Vanessa, quien ha estado conmigo impulsándome para lograr todas mis metas, señalándome mis errores e impulsándome a corregirlos, logrando hacer de mi una mejor persona. Gracias por demostrar mucho interés en la conclusión de este trabajo y en toda tu comprensión en los momentos difíciles.

A la familia Corral Atenco, por brindarme su confianza y ánimos para seguir adelante.

A Edgar, José Juan, Jorge y Omar, quienes me enseñaron lo que significa la amistad y el luchar para acceder a cosas mejores.

Es difícil enlistar a todas las personas de quienes he recibido consejos para superarme tanto a nivel profesional como personal, por lo tanto de manera general agradezco a todos mis amigos y compañeros quienes me han rodeado en todos estos años dándome palabras de aliento y demostrándome algún interés por hacerme ver lo valioso que es aprovechar cada suspiro de la vida.

De manera muy especial y con mucho énfasis dedico mi título y todo lo que hasta ahora he conseguido a la estrella quien bendice a diario mi camino, mi abuelita María Luisa, donde sea que estés, muchas gracias por ser la raíz de todo este esfuerzo.

# NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN LEGISLATIVO

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO**

<b>1. ANTECEDENTES REMOTOS</b>	<b>7</b>
1.1. ROMA	7
1.2. EDAD MEDIA	12
1.3. EL PARLAMENTO INGLÉS	15
1.4. LA REVOLUCIÓN FRANCESA	20
1.5. INDEPENDENCIA NORTEAMERICANA	24
1.6. ÉPOCA DE ORO DEL PARLAMENTO Y EL SIGLO XX	28
<b>2. GÉNESIS DEL LEGISLATIVO MEXICANO</b>	<b>32</b>
2.1. ÉPOCA PRECOLOMBINA	33
2.2. LA COLONIA	36
2.3. LA INDEPENDENCIA	41
2.4. DEL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1824	45
2.4.1. LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS	47
2.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1857	49

2.5. LA REVOLUCIÓN MEXICANA	51
-----------------------------	----

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO CONCEPTUAL Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

<b>1. CONCEPTOS GENERALES</b>	<b>58</b>
1.1. ESTADO	58
1.2. DIVISIÓN DE PODERES	63
1.3. REPRESENTACIÓN POPULAR	67
1.4. PARLAMENTO Y PODER LEGISLATIVO	72
<b>2. EL CONGRESO DE LA UNIÓN</b>	<b>76</b>
2.1. RESIDENCIA E INSTALACIÓN	77
2.2. SESIONES	78
2.3. EL PLENO	79
2.4. QUORUM	79
2.5. ACTOS DEL CONGRESO	80
2.6. FUNCIONES Y FACULTADES	81
2.7. CÁMARA DE DIPUTADOS	85
2.7.1. FACULTADES	86
2.7.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA	87
2.7.2.1. MESA DE DECANOS	88
2.7.2.2. MESA DIRECTIVA	88
2.7.2.3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	89

2.7.2.4.	JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA	89
2.7.2.5.	DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS	90
2.7.2.6.	COMISIONES	90
2.7.2.7.	COMITÉS	93
2.7.2.8.	SECRETARIA GENERAL	93
2.7.2.9.	SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS	93
2.7.2.10.	SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS	94
2.8.	SENADO DE LA REPUBLICA	94
2.8.1.	FACULTADES	95
2.8.2.	MESA DE DECANOS	97
2.8.3.	MESA DIRECTIVA	97
2.8.4.	GRUPOS PARLAMENTARIOS	98
2.8.5.	JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA	98
2.8.6.	COMISIONES	99
2.9.	COMISIÓN PERMANENTE	100
<b>3.</b>	<b>CÁMARA DE ORIGEN Y CÁMARA REVISORA</b>	<b>104</b>
<b>4.</b>	<b>ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b>	<b>106</b>
4.1.	INICIATIVA	108
4.2.	DICTAMEN	111
4.3.	DISCUSIÓN	113

4.4. APROBACIÓN	117
4.5. EXPEDICIÓN	121
4.6. PROMULGACIÓN	123
4.7. PUBLICACIÓN	126
4.8. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA	128
<b>5. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL</b>	<b>130</b>

**CAPITULO TERCERO  
DICTAMEN LEGISLATIVO**

<b>1. CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>133</b>
<b>2. DICTAMEN LEGISLATIVO COMO ETAPA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO</b>	<b>134</b>
<b>3. EL DICTAMEN LEGISLATIVO COMO DOCUMENTO</b>	<b>144</b>
<b>4. NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN LEGISLATIVO</b>	<b>152</b>
<b>5. MARCO NORMATIVO</b>	<b>158</b>
5.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	159
5.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	161

5.3. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	166
5.4. DISPOSICIONES ESPECIALES DE CADA CÁMARA	170
5.4.1. NORMA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	170
5.4.2. ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO DE CARRERA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS	171
<b>6. PRACTICA PARLAMENTARIA</b>	<b>172</b>

## **CAPITULO CUARTO**

### **PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO**

<b>1. CONSIDERACIONES GENERALES</b>	<b>177</b>
<b>2. TRAMITE</b>	<b>178</b>
2.1. INICIATIVA	178
2.2. TURNO A COMISIÓN	180
2.3. ESTUDIO	184
2.3.1. CUERPO JURÍDICO	187
2.3.2. CONSULTAS	188
2.3.3. FOROS	189
2.3.4. CONFERENCIAS	191

2.3.5. OTROS MODELOS DE ESTUDIOS	192
<b>3. ENTES COADYUVANTES</b>	<b>195</b>
3.1. ORGANISMOS PÚBLICOS	196
3.2. SECTOR SOCIAL	200
3.3. ÁMBITO ACADÉMICO	207
3.4. OTROS FACTORES AUXILIARES	211
<b>4. PROPUESTA DE REFORMA</b>	<b>215</b>
4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	217
4.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	221
4.3. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	227
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>232</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>241</b>



## INTRODUCCIÓN

La aprobación y rechazo de leyes o decretos a través de su estudio es y ha sido la tarea principal de los legisladores y para lograrlo, tienen que atender a las exigencias de la sociedad y no así a las propias, por lo tanto si los legisladores no consideración las manifestaciones de la colectividad, esta puede llegar a crear métodos poco ortodoxos para que se tome en cuenta su opinión.

La sociedad mexicana en la actualidad ha perdido el interés por los asuntos públicos, volviéndose un tanto indiferente a todo lo relacionado con la política, esto se presenta en gran medida por el resentimiento hacia sus dirigentes o gobernantes, pues la mayoría de los mexicanos consideran que sus representantes políticos atienden únicamente a interés personales o partidistas dejando a un lado su función primordial, velar por un ambiente adecuado para el desarrollo de toda la sociedad.

Lo anterior se hace más evidente cuando se habla de los legisladores; hoy en día al preguntar a cualquier mexicano su opinión sobre ellos, las respuestas en todos los casos van en un sentido negativo, pues al considerarlos encargados de hacer efectiva la voluntad general a través de la aprobación de leyes o decretos, tendrían el deber y la obligación de escuchar de manera directa los problemas que aquejan a la sociedad, sin embargo, su sentir no es así, dado que en ocasiones se aprueban leyes aparentemente van en contra de la voluntad general.

En este sentido surge la preocupación de evitar que los legisladores basen sus decisiones, en argumentaciones políticas-partidistas y se enfoquen a realizar de manera objetiva el estudio de todas las iniciativas presentadas al Congreso, con la ayuda de la sociedad, permitiendo de esta manera un sustento social de todo o casi todo lo aprobado por el Congreso.

Otro punto a considerar en el presente trabajo es brindarle al sistema jurídico mexicano un ambiente integro y adecuado para el cumplimiento y aplicación de las normas y para llevarlo a cabo, será necesario fomentar la coordinación entre los tres Poderes de la Unión y la población, a fin de que cada uno a porte lo necesario en su respectivo ámbito de actuación en el procedimiento legislativo. En este orden de

ideas, uno de los objetivos es crear un mecanismo que permita por un lado al legislador acercarse a la población, impulsando la participación ciudadana en los asuntos de su interés, y en vista de esto contar con una aprobación generalizada de todas las leyes; y por otro lado la coordinación entre todos los órganos de gobierno en los procesos de creación de leyes.

Por lo anterior se pretende crear modelos que hagan efectiva la participación de todo aquel interesado en la aprobación o rechazo de leyes o decretos dentro del órgano legislativo, pues al ser este considerado como el máximo cuerpo de representación popular, es necesario se ventilen ante él mismo las exigencias de la población; así mismo al ser el encargado de analizar las propuestas hechas por el Ejecutivo y los legisladores, no existe mejor lugar para considerar todo a aquello que pueda influir en su decisión final.

Una preocupación más es la manera en que el legislativo realiza su función de estudio y análisis de las iniciativas de leyes, pues no es sabido de manera pública la manera de proceder de este para desahogar sus asuntos, lo cual provoca una gran incertidumbre sobre el modo en que son tomadas en cuenta las necesidades de la población. Por lo tanto otro objetivo a desarrollar es que toda propuesta enviada al Congreso con la finalidad crear una Ley o reformar las ya existentes, sea estudiada de una manera objetiva y no basada en criterios subjetivos que solamente beneficien a un sector reducido de la sociedad.

Lo anterior va ligado evidentemente con la falta de representación, pues al lograr que una ley sea estudiada bajo criterios objetivos se puede eliminar toda especulación sobre si su aprobación se basó en interés personales o políticos.

Para lograr lo anterior es necesario se involucren a sectores especializados que al amparo de sus conocimientos sobre los temas en debate puedan emitir criterios para auxiliar al legislativo en el desarrollo de sus tareas, de tal modo, con la inclusión de ellos en el procedimiento de creación de leyes se pueda garantizar el adecuado estudio los asuntos turnados al Congreso.

Además con la ayuda del Poder Ejecutivo y del Judicial en el procedimiento legislativo y en específico en el estudio de las iniciativas, se puede enriquecer a todo ordenamiento de nueva creación pues al intervenir los encargados de ejecutar y aplicar las normas aportarían elementos que faciliten su función.

La idea general es crear una especialización del Congreso no de una manera directa como sería poner a profesionistas en el interior Congreso, sino mas bien interactuar con organismos, instituciones o bien con cualquier persona que tenga una avidez en ciertos temas, para que sean ellos quienes propongan, avalen o den formas a las iniciativas de leyes o reformas.

Ahora bien, lo que se busca no solo es que se haga efectiva la participación de la sociedad en el procedimiento legislativo, sino que además se vea plasmada esta participación, por esta razón es conveniente buscar esquemas donde pueda comprobarse la manera en que el legislativo ha realizado su función de análisis y estudio, pues solo de esta manera se podría asegurar el cumplimiento de la función de representación social.

El punto de partida para darle estructura a todas las propuestas planteadas será el procedimiento legislativo, pues es ahí donde se verifica el interés de los legisladores por aprobar o rechazar una iniciativa de ley o decreto, a través del estudio de las mismas, por lo tanto los legisladores en ese momento se allegan de los recursos necesarios para saber las repercusiones, políticas, económicas o sociales; de este modo el procedimiento legislativo se vuelve un punto vulnerable para introducir lo que se plante en el presente trabajo.

Dentro de las distintas etapas del procedimiento legislativo, es en la fase de dictaminación, donde se pretende darle el impulso a todo lo planteado, dado que es el momento donde se realiza de manera detallada el estudio de todas las iniciativas, por tal motivo el presente trabajo se centrara en este punto, analizándolo y verificando su carencias, a fin de enriquecerlo.

La etapa de dictamen o dictaminación representa un punto sustancial en el procedimiento de creación de leyes, por tal motivo se necesita una adecuada

regulación al respecto de todo lo que acontece en dicha etapa, ya que dada la falta de una regulación hoy en día, permite el desarrollo de prácticas lo cual en ocasiones no favorece el buen cumplimiento de la función legislativa.

La existencia de un documento denominado dictamen legislativo en el cual se concluyen los estudios realizados por los legisladores sobre las iniciativas, se presentara como el lugar idóneo para evidenciar la participación de todos aquellos involucrados en el desarrollo de dicha etapa, de tal modo que constituya el documento en donde se vean reflejados todos los elementos bajo los cuales los legisladores emitieron su opinión.

El desarrollo se centrara a demás de lo ya establecido, en la realización de este documento precisamente, de modo que las propuestas que se presentaran giraran en torno a esto, con el objetivo de poder darle un mayor estructura facilitando su impulso a nivel , político, social y jurídico.

La razón de ser del titulo del presente trabajo “Naturaleza Jurídica del Dictamen Legislativo”, en principio, es precisamente desentrañar las implicaciones de esta importante fase del procedimiento legislativo desde el ámbito parlamentario, sin embargo, dadas la repercusión que tiene en el propio procedimiento, es necesario, vincularlo y analizarlo desde otras perspectivas, como son la jurídica, la social, y la política, con lo anterior se pretende evidenciar las carencias existentes en el desarrollo de esta etapa, lo cual ayudará a crear medios o formas para fortalecer su importancia no solo a nivel legislativo, sino también a nivel social. Por lo anterior el titulo no solo debe entenderse como un estudio a una etapa del procedimiento de creación de leyes, sino como un medio para crear propuestas capaces de facilitar la participación de diversos sectores en el estudio de iniciativas, en el especial la sociedad, y con todo esto incrementar la importancia del dictamen en todos los aspectos y no solo al interior del Congreso.

Para comenzar es necesario tener conciencia plena del surgimiento y evolución de las instituciones parlamentarias, o mejor dicho, de los órganos encargados de la representación popular, así al observar este punto se puede entender a que se

obedecía en sus orígenes, lo cual pudiese contribuir para retomar diversas ideas que apoyen las propuestas planteadas. El estudio histórico se centrara en las principales culturas que contribuyeron a la creación y fortalecimiento del principio de representación popular por medio de asambleas encargadas de crear disposiciones aplicables a la colectividad. Sin lugar a dudas el mayor desarrollo se llevo a cabo en lo que hoy es Europa, sin embargo, también es importante conocer un poco la historia mexicana respecto a este punto de modo que se pueda evidenciar el desarrollo y las carencias presentes en todo el devenir histórico nacional.

Acto seguido se pretende realizar un estudio sobre los conceptos teóricos o principios fundamentales que dan sustento al actuar de la actividad del Poder legislativo, para así continuar con el análisis concreto del Congreso mexicano y con esto comprender de buena manera su estructura, actuación, mecanismos que utilizados para realizar sus tareas, los puntos vulnerables que presenta, a modo de poder crear una base en la cual se puedan sustentar las ideas inmersas en este trabajo.

Resulta entonces, que todas las propuestas llevadas a cabo en lo sucesivo sean plasmadas en el plano de lo jurídico, es decir, sean inmersas en las leyes vigentes garantizando de esta manera el adecuado desarrollo de tan mencionada etapa y con los anterior brindarle a la sociedad dos cosas, la seguridad de que lo actuado por el legislativo está completamente apegado a las normas jurídicas; y su intervención en el procedimiento legislativo como ente coadyuvante. De este modo la parte final del trabajo se centrara en presentar diversas modificaciones a los ordenamientos vigentes que regulan la actividad del legislativo en el desarrollo de del dictamen.

Todas estas idean nacen de la pregunta que se escucha a menudo como reclamo social ¿y a mi quien me tomó en cuenta? pues hoy en día es más evidente el repudio de la sociedad hacia sus representantes y para poder minimizar esto y armonizar la relación entre gobierno y gobernantes, es necesario exista una interacción entre ellos a fin de que ambos puedan ser participes en la toma de decisiones, creando de esta manera un sistema jurídico y una sociedad más justa.

Con todo lo anterior y haciendo caso a las propuestas que se presentaran se tratara entonces de crear un ambiente adecuado capaz de modernizar el procedimiento de creación de leyes, en donde exista una participación directa entre gobierno y gobernados lo cual podría desembocar en un buen desarrollo económico y social para le país.

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO

#### 1. ANTECEDENTES REMOTOS

El objetivo de hacer el estudio histórico de una institución, es sin lugar a dudas poder observar su evolución y compararla con su estructura actual, a fin de poder entender su actuación, por esto, se hace necesario analizar a una institución tan importante para la vida jurídica, política y social de un país como lo es, el órgano encargado de crear leyes, objeto del presente trabajo, razón por la cual se comienza haciendo un estudio de una civilización tan importante para nuestro sistema jurídico, como lo fue Roma, pasando por los países que dieron vida y fuerza a los órganos de representación popular, hasta llegar al punto de mayor trascendencia el cual está marcado por la historia del legislativo mexicano.

El desarrollo de este tema se enfoca en comprender como se fueron creando los órganos de representación popular, y a qué fines atendían y de esta manera comprender el por qué contamos con este órgano y sobre todo llegar a conocer algo que es tan importante para la vida ya que en él, día con día se debate el desarrollo del país.

##### 1.1. ROMA

Tres tribus fueron las que dieron origen a Roma *rammenese* (latinos), *ticienses* (sabinos) y *luceres* (etruscos)<sup>1</sup>; su organización interna se dividía en diez curias, cada una de ellas a su vez, estaban integradas por diez *gens*, que eran el núcleo social integrado por un grupo de personas con características culturales iguales y que descendían de un tronco común, las cuales estaban bajo la autoridad de un *Paterfamilias*, y estos a su vez componían la clase social denominada *patricios*, quienes pagaban impuestos y tenían el derecho de participar en la vida política y militar de Roma.

---

<sup>1</sup> BERNAL, Beatriz y LEDESMA, J. de J., Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas, octava edición, Porrúa, México, 1998, p. 63.

Los plebeyos otro grupo social, no pertenecían a una familia y por lo tanto tenían un rango inferior en la sociedad, no participando en la vida política ni social.<sup>2</sup>

Durante la monarquía el poder público en Roma estaba bajo tres instituciones el rey, los comicios y el senado. El rey era la autoridad suprema, pero el poder que ejercía no era de carácter absoluto; ya que su nombramiento y actividad estaban supeditado a las resoluciones de los comicios, los cuales a su vez estaban integrados por 30 curias, 10 por cada tribu y dentro de sus facultades estaban el nombrar al rey y la votación de las propuestas de ley. Por último el senado grupo consultivo; se componía por los *paterfamilias* de mayor edad.

El nombre de las leyes creadas en esta época era el de *leges curiates*, las cuales emanaban de los *comicios por curias*, así mismo existió otro tipo de comicios llamados comicios por centuria de los cuales emanaban las *leges centurias*

El proceso legislativo, comenzaba con el anuncio del rey de establecer una ley, con previa propuesta del senado, esta propuesta era discutida en cada una de las *curias*, quienes emitían un voto, es decir, voto por curia, éstas a su vez en su interior emitían un voto individual por conducto de los patricios. Después de votada la ley por los comicios se necesitaba la aprobación del senado denominado *auctoritas patrum* poniendo el punto final al proceso legislativo.

Cabe mencionar que durante la época del rey Servio Tulio se llevó a cabo una reforma respecto a la división social y en consecuencia legislativa; pues organizó a la sociedad a través de un censo de carácter económico, estableciendo así grupos sociales en función a sus riquezas, además de añadir a los plebeyos en el ámbito político, creando así las centurias, llegando a ciento noventa y tres.

En la república, segunda etapa histórica de Roma surgieron instituciones de gran importancia; el *Consulado*, quien ejercía el poder a través de dos personas llamadas *cónsules* elegidos por los *comicios*, de una propuesta hecha por el *senado*, gobernaban un año y tenían las mismas facultades que el rey, con esto las

---

<sup>2</sup> VENTURA SILVA, Sabino, Derecho Romano, decimo primera edición, Porrúa, México, 1992, p. 7.

decisiones eran tomadas en conjunto, estableciendo un sistema de contrapesos, además tenían la facultad para convocar a los senadores y a los comicios, para formular ante ellos las *rogaciones* o proyectos de ley.<sup>3</sup> Por último los *tribunos de la plebe*, institución que surgió de la necesidad de proteger a los plebeyos, quienes habían sido excluidos de las magistraturas; de esta manera los *patricios* otorgaron concesiones a los plebeyos como el derecho de tener dos representantes, quienes contaban con el derecho de vetar las decisión de los magistrados supremos, cuando se vieran afectados los interés de los plebeyos<sup>4</sup>

Los tribunos para estar en contacto con los demás plebeyos se reunían con estos a través de un medio llamado *concilia plebis*, del cual surgió la figura del plebiscito,<sup>5</sup> resolución tomada en dichas reuniones; con el tiempo estas acciones sirvieron para elegir a los nuevos tribunos, todo lo anterior se convirtió en una fuente de creación de leyes, ya que en un principio era ley de observancia para los *plebes*, pero con posterioridad estas normas fueron adoptados por los *patricios*.

Por otra parte el Senado como órgano consultivo, fue creciendo y adquiriendo mayor poder, al grado de que sus decisiones llamadas *senadoconsultos* tomaron mayor injerencia en la vida política; por otro lado tenían el carácter de colegislador, a través del ejercicio de la *auctoritas patrum*, avalando las resoluciones *comisiales*, y se mantuvo como fiscalizador de la actividad legislativa mediante el derecho de interpretar las leyes, anularlas y dispensar de su cumplimiento a ciertos ciudadanos<sup>6</sup>

La creación de leyes en los comienzos de esta época era igual al de la monarquía con la salvedad de que la propuesta era hecha por los *consules*, con el tiempo la manera de votación fue cambiando, ya que en un principio se votaba verbalmente, después la votación se realizó por medio del depósito en urnas, de tablas sobre las cuales cada elector había escrito la sigla indicadora de su conformidad o negativa respecto a la ley; “dichas siglas eran, para la aprobación, **V R (*uti rogas*)**; para la negativa, **A (*antiquo, es decir, iure utor*)**; y para la abstención **N L (*non*)**

---

<sup>3</sup> MORALES, José Ignacio, Derecho Romano, tercera edición, Trillas, México, 1992, p. 29.

<sup>4</sup> VENTURA SILVA, Sabino, Op. cit. pp. 14 y 15.

<sup>5</sup> De plebs plebe y scitum- mandato; mandato de la plebe

<sup>6</sup> BERNAL, Beatriz y LEDESMA, J. de J. Op. cit. p. 131.

*liquet*)<sup>7</sup>; para después pasar al escrutinio y anunciar el sentido de la resolución y ser ratificadas por el *senado* creando una *lex rogata*, la cual constaba de tres partes. La primera la *praescripto*, hoy conocida como preámbulo, donde se incluía el nombre del magistrado proponente, la asamblea a la cual había sido presentado el proyecto, la fecha y lugar de la votación; la segunda parte la *rogatio*, o el texto de la ley; y por último la *sanctio*, sanción contenida en la ley para el caso de no ser cumplida.<sup>8</sup>

Abundando más en este proceso, se convocaba a la asamblea para darle a conocer el proyecto de ley, posteriormente se publicaba en el pueblo el contenido de la iniciativa 24 días antes del inicio de las votaciones, dentro de ese periodo se solía discutir el tema, cabe mencionar que los magistrados proponentes o uno de igual jerarquía podía interrumpir la ley antes de las votaciones.

El último periodo histórico de Roma conocido como Imperio comenzó con el arribo al poder del príncipe (el primero de todos), Augusto en el año 63 a.C., para concluir con la caída del imperio romano en el año 754 d.C.

Octavio, mejor conocido como Augusto buscaba la concentración del poder en una sola persona (el emperador), para esto se fortaleció las instituciones republicanas mismas que hicieron posible su arribo, otorgándole el título de *príncipe senatus* (primero del senado), considerado el mayor prestigio del Senado, para después concederle el *tribuna potestas* lo cual implicaba el derecho de veto, y control de las demás magistraturas.<sup>9</sup> De esta manera se hace presente en los *comicios* quienes toman decisiones con base en los deseos de Augusto provocando su propia desaparición.

El *Senado* fue concentrando mayor fuerza hasta llegar al punto de compartir el gobierno con el príncipe, atribuyéndole éste último al *Senado* el gobierno sobre algunas provincias por eso a este periodo se le conoce como diarquía. El Senado obtiene la facultad legislativa, y con esto sus resoluciones, (*senadoconsultos*),

---

<sup>7</sup> VENTURA SILVA, Sabino, Op. cit. p. 21.

<sup>8</sup> BERNAL, Beatriz y LEDESMA, J. de J. Op. cit. p. 133.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ DE BUJAN, Antonio, Derecho Público Romano, Recepción Jurisdicción y Arbitraje, séptima edición, Civitas, España, 2004. P. 150.

tomaron fuerza de ley, pero común en esta época las decisiones se basaban en las propias ideas del príncipe, misma razón que llevó al Senado a su debacle.

Como señala el doctor Bernardo Bátiz, el proceso legislativo en esta época se realizó de la siguiente manera. Las leyes emanadas del senado se promulgaban bajo las siglas *SPQR*, que eran el sello oficial del senado que significaba (*senatus populus que romanus*), es decir, el senado y el pueblo de Roma.<sup>10</sup>

Las reuniones senatoriales eran convocadas por el cónsul y ya muy entrado en el siglo II a.C. también por el tribuno. La convocatoria tenía que contener la fecha, lugar de la reunión y el objeto de la misma o el tema por discutir.

Las reuniones se iniciaban con los auspicios para determinar si el día era o no propicio para tomar una resolución; una vez determinado que el día era correcto el magistrado presidente declaraba abierta la sesión y hacía la *relatio* o exposición del tema a tratar. En seguida, cada senador daba su parecer, en el orden en que eran llamados, la votación eran en realidad una argumentación, pues al votar exponía sus puntos de vista, al final de oír todos los argumentos, tenía lugar una votación denominada *disceccionem*, es decir, separación donde los senadores se ubicaban en dos extremos del recinto, de un lado los que estaban a favor y en el otro los que se promulgaban en contra.

Las votaciones eran igualitarias pero había una jerarquía para ser llamados a votar, de esta manera concurrían *principes senatus*, el senador de más edad; los que hubieren ocupado la magistratura de *cónsules, pretores o ediles*; los tribunos; *questores* y por último los senadores que no habían ocupado alguna magistratura.

Cada senador tenía la facultad de pedir el conteo de los presentes pidiendo el *numera* para determinar si había quórum, o bien, para solicitar *consule* si deseaba continuar la discusión antes de pasar a la votación; era también un derecho de los senadores solicitar la *divide* la cual procedía cuando una propuesta contenía varias partes que podían ser aprobadas o rechazadas por separado.

---

<sup>10</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999, p. 46.

Dentro de la etapa de argumentación los senadores, podían prolongarse el tiempo que quisiesen provocando la extensión de los debates hasta otro día y ganar tiempo para conseguir más votos.<sup>11</sup>

En el Imperio Absoluto, después de haber desapareció las instituciones legislativas en Roma y con la concentración del poder en el emperador, el sistema legislativo se ve afectado por completo, y da paso a las *Constituciones Imperiales*, las cuales, son el resultado de “las resoluciones de tipo legislativo dictadas por el emperador con el carácter de obligatorio cumplimiento o fuerza de ley”.<sup>12</sup>

## 1.2. EDAD MEDIA

Después de la caída del imperio romano hay una escasa función de los órganos de representación de las civilizaciones existentes, pero se tienen indicios de algunos de estos grupos, sobre todo desde el gobierno de Carlomagno, conocido como el *Sacro Imperio Romano-Germánico*, en él, se encuentran Cortes, Dieta, Duna, Senado, Asamblea y Concilio, entre otros, que si bien, solo eran asambleas constituidas por los ciudadano pertenecientes a la nobleza, como duques, condes y el clero, tenían a su cargo aprobar contribuciones y elaborar normas, que en esa época reaccionan a una necesidad consuetudinaria y de conservación de privilegios. Antes de esto solo se registran algunos tipos de representación tribal pero sin constituir una fuerza en alguna monarquía.

Las figuras parlamentarias que se encuentran cuentan con una estructura compleja debido a que había una subdivisión dentro de las mismas, pero esto es causado por la descentralización de la autoridad típica en la organización feudal, y como consecuencia de esto nacen los parlamentos, como órganos de balance que tratan de unificar la autoridad. Inicialmente la función la desempeñaba el mismo *entourage* del soberano, es decir, un grupo reducido de grandes fedatarios laicos, terratenientes y eclesiásticos que toman el nombre de *curia* o de *consilium regis*,<sup>13</sup> servían de cuerpo consultivo del monarca. Estas reuniones van teniendo mayor

---

<sup>11</sup> Ibídem, pp. 47 y 48.

<sup>12</sup> BERNAL, Beatriz y LEDESMA, J. de J. Op. cit. pp. 165 y 166.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto y otros, Diccionario de Política, T. I-z, sexta edición, siglo XXI, México, 1991, p. 1123.

presencia, aparecieron en el año 1066 en la isla británica a raíz de la invasión encabezada por el emperador de Normandía; y es aquí donde diversos historiadores encuentran el nacimiento de los parlamentos medievales. Otra teoría acerca de la aparición del parlamento, se basa en la expedición de la Carta Magna de 1216 de Juan sin tierra.

Las Asambleas Generales, se reunían dos veces al año y eran convocadas por el emperador o rey y tenían como punto central el discutir las leyes emitidas por ellos mismos.<sup>14</sup> A estas asambleas concurrían como se señaló, por un lado la nobleza y el clero, además, era común la concurrencia de la gente, sin que tuvieran una participación activa dentro de la misma.

Citando algunas asambleas parlamentarias de la época medieval se encuentran las conformadas en los reinos en los que se dividía la antigua España. Eran presididas por el monarca en un principio, después fue representado por el Consejo Real instituido en 1385 por Juan I; En estas asambleas participaba la nobleza, el clero, los representantes de los municipios, ciudadanos y burgueses.

En el reino de Castilla y León, se encontraban las *cortes*; se reunían los tres estamentos, es decir, el clero la nobleza y el pueblo. El fin de las *cortes* era deliberar acerca de los puntos de mayor importancia para el reino, así como el revisar leyes, imponer contribuciones extraordinarias, celebrar tratados y declarar la guerra. Se documenta la primera reunión alrededor del año 1188.

Otra asamblea era el *Congreso General del Principado*, sus reuniones tenían lugar en Cataluña, eran formadas por los tres estamentos: Señorial o Militar, Eclesiástico y Real o Popular, formado por los síndicos quienes representaban a cada ciudad y a Barcelona<sup>15</sup>. Existía una representación por cámaras de los estamentos las cuales una vez reunidas en conjunto eran presididas por el monarca. Estas cortes participaban en la función legislativa; sus resoluciones recibían el nombre de

---

<sup>14</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. p. 50

<sup>15</sup> PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio, Historia de las Instituciones Públicas de España, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, España, 1995, p. 103.

*constitucions* y las leyes presentadas por los estamentos y aceptadas por el monarca recibían el nombre de *capitols de cortz*; se dice que estas cortes se reunían cada tres años.

En las cortes de Navarra, existía una representación corporativa en virtud de contar con representantes de las universidades, municipios, de los gremios de artesanos y de profesores los cuales eran elegidos por votación.

Las cortes de Valencia, su característica principal consistía en que el rey las reunía para jurar ante ellas los fueros de los integrantes de las *cortes*.

Uno de los órganos con mayor independencia y fuerza política era el de las *cortes de Aragón*, donde en principio estaban divididos los cuatro Estados, siendo el de los nobles del que se desprendían dos órganos, el de la alta nobleza y el de la nobleza inferior. Las decisiones de las *cortes* eran tomadas de manera unánime, primero por separado en cada una de las cuatro *cortes* y después el voto favorable de las cuatro, la negativa de alguna impedía que la propuesta tuviera efecto alguno. Dentro de las facultades de esta organización estaba el imponer contribuciones y poder coronar al rey, haciéndole saber que tenía que procurar por los privilegios de los integrantes de las *cortes*.

Como señala Maurizio Cotta en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio “Una de las etapas fundamentales de este proceso está marcada por la intervención en las reuniones, de los delegados de los centros ciudadanos, los cuales van adquiriendo una importancia económica, social y va cediendo el paso a organismos de carácter profesional,

es decir el formado por los clérigos. Con esto el *consilium* se transforma en *parlamentum*, lo que implica que tengan autonomía respecto del poder regio, constituyendo un poder de control y freno. Este proceso se ve reflejado en casi toda Europa alrededor de los siglos XII al XIV.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto y otros, Op. cit. p. 1123.

Con el tiempo la aspiración de las asambleas, fue la de institucionalizarse y regular su presencia política en los Estados medievales, por el contrario al poder regio los parlamentos solo le interesaban mientras fueren asambleas fácilmente controlables que se limitaran a conceder tributos, sin aspirar a un verdadero ejercicio conjunto del poder, con esto se va dando un conflicto entre estas instituciones para concluir en el derrocamiento del poder regio.

Las asambleas parlamentarias se convierten entonces en reuniones de embajadores de entidades políticas autónomas sin adquirir una conciencia unitaria de representación nacional.

### 1.3. EL PARLAMENTO INGLÉS

La historia del parlamento inglés comienza alrededor del los siglos VII y XI, con las reuniones llamadas *witan* o el *witenagemot*, nombre que recibían gracias sus integrantes, los cuales eran considerados como hombres sabios. Las asambleas eran convocadas una vez al año por el monarca, dentro de sus funciones estaba el aconsejar sobre la administración y organización del reino, además de tocar puntos como las contribuciones y la impartición de justicia.

El punto final o mejor dicho la transición que sufrieron estas asambleas tuvo lugar en el año 1066, año en el cual el reino es invadido por Normandía, trayendo consigo un cambio radical en el ámbito del derecho sajón creando el sistema del common law,<sup>17</sup> y por lo que respecta a las asambleas de *witam* fueron sustituidas por las *Curias Regis* y el *Magnum Concilium*, las cuales en un principio tenían funciones mas jurisdiccionales que legislativas, pero sin dejar de lado la materia de contribuciones, dando vida a un principio en esta materia “no hay impuesto sin consentimiento, no hay impuesto sin representación”. A ellas concurrían eclesiásticos, barones y personas adineradas.

Para el año 1216, el rey Juan I mejor conocido como “Juan sin tierra”, acosado por los nobles, burgueses y clero firmó la Carta Magna, rescatando las libertades

---

<sup>17</sup> PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, El Ejemplo Constitucional de Inglaterra, Graficas, España, 1992, p. 48.

obtenidas por ellos; en este documento se ratificó la facultad de las *curias* de imponer impuestos, también se señaló que solo podían ser convocados por un decreto soberano, o bien, por la autoridad local del reino.

Para el año 1265, donde reinaba Enrique III; Simón de Monnfort se rebeló contra el rey y convocó a un parlamento, al cual concurrieron arzobispos, obispos, barones, prelados, caballeros, quienes acudían en representación de hombres libres de los condados, burgueses que representaban a cada burgo del reino, y representantes de la comunas, esta inclusión de los tres últimos representó una innovación y marca la primera reunión parlamentaria de la historia.

La manera de actuar de estos parlamentos era en principio acceder a la convocatoria hecha por el rey, para luego escuchar su propuesta y responder a las preguntas del propio monarca; después procedían a deliberar en grupos separados acerca de las respuestas realizadas al rey, con el tiempo la costumbre hizo que las reuniones para deliberar se hiciera de manera conjunta entre todos los representantes de los *commons*, dando una respuesta común, la cual hacían saber a través de un portavoz.

Para 1272, bajo el reinado de Eduardo I se fusionan las dos instituciones representativas de la época el *Magnum Concilium* y la *Curia Regis*, y con el antecedente del año 1265, se unen los caballeros y los burgueses presentándose los orígenes del bicameralismo del parlamento inglés, creando de una manera llana las "houses" o cámaras, por un lado la cámara de los Comunes integrada por los caballeros y burgueses y la cámara de los lores integrada por la nobleza y el clero; actuando cada una por separado, teniendo como tareas el control tributario, asesoramiento, deliberación y representación.

En el reinado de Eduardo III se le concede a la cámara de los comunes la facultad de presentar peticiones, es decir, hacer iniciativas de leyes, con la salvedad de que estas fuesen aprobadas por la cámara de los lores y por el monarca.

Hasta el reinado de Ricardo II en el año 1399, el parlamento fue acomodando su estructura, en la cual, el bajo clero se retiró, los barones y preladados continuaron con elementos dominantes, mientras que los burgueses y caballeros se agruparon dando así surgimiento al grupo parlamentario conocido como los comunes o los *commons*, además adquirieron dos derechos, el enjuiciar a oficiales reales por faltas graves y deponer al monarca en el caso de este se comportara arbitrariamente.<sup>18</sup>

En el siguiente periodo bajo el reinado de la dinastía Lancaster se definieron más privilegios parlamentarios, como el de prohibir al monarca alterar el texto de las peticiones, aun cuando se le concedió al rey el derecho de rechazarlas, además se distinguen de manera precisa las dos cámaras y se establecen los requisitos para formar parte de la cámara de los comunes.<sup>19</sup>

Durante la época de los Tudor, el parlamento en un principio se ve afectado, debido a que los reyes solían casi no convocar a los parlamentos y ejercer un poder casi absolutista, pero con el paso del tiempo los mismo reyes van aumentando la actividad legislativa del parlamento, con la propuesta hecha por ellos mismos conocidas como *Bills* (proyectos), estas eran aceptadas por los lores y los comunes, las cuales una vez aprobadas tomaban carácter de ley del Parlamento (*act of parliament*); en este periodo la forma de gobierno unipersonal de los monarcas, iba acompañada del sustento del parlamento, a través de privilegios otorgados por la corona a los miembros de la cámara de los comunes en lo individual, trayendo consigo que el parlamento obtuviera más derechos.

Para el año 1603, comienza el reinado de la familia de los Estuardo, quienes se mantienen en conflicto constante con los órganos de representación hasta llegar a un gobierno absolutista y es con Carlos I, quien había gobernado sin parlamento, durante 11 años, pues lo disolvió alrededor de los años 1629 al 1640, que se convoca a una reunión parlamentaria debido a las constantes guerras con Irlanda y Escocia, buscando conseguir recursos económicos para solventar las guerras, de lo

---

<sup>18</sup> GAMAS TORRUCO, José, Regímenes Parlamentarios de Gobierno (Gran Bretaña Canadá Australia y Nueva Zelanda) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1976, p. 20.

<sup>19</sup> *Ibíd*em, p. 21.

anterior nace el llamado parlamento corto, el cual duro sólo tres semanas. Después de una presión popular, se llama a elecciones de donde resulta el denominado parlamento largo, volviéndose el eje de la resistencia de la monarquía,<sup>20</sup> de este nacen una serie de disposiciones, donde se obliga a convocar al parlamento por lo menos cada tres años, se prohíbe la disolución del mismo sin su consentimiento, se establece la ilegalidad de contribuciones impuestas sin su aprobación; lo anterior lo convierte en la institución constitucional más importante.<sup>21</sup> Durante este periodo el parlamento consiguió, suspenderle la facultad al rey de dictar leyes por voluntad propia; y exigirle responsabilidades a los altos servidores, es decir, los funcionarios rendían cuentas ante el parlamento, con un documento llamado *Petition of Rights* de 1628, redactado por Sir Edward Coke. Es de este grupo de representantes donde surge Oliver Cromwell, una de la figura emblemática de la revolución inglesa, quien en un principio estuvo al frente del ejército del parlamento.

La constante pugna entre el parlamento y el régimen de gobierno absolutista del monarca desembocó en una guerra civil entre estos dos frentes de poder, buscando cada uno el establecimiento de su régimen de gobierno. El parlamento bajo la idea de Edward Coke, quien señalaba que la ley era una entidad independiente y superior emanada del propio parlamento, y obliga al monarca y a cualquier otro órgano de gobierno.<sup>22</sup>

Para el año 1649, el rey Carlos I, es despojado del trono y es instaura la república de estados libres conocida como *commonwealth*, trayendo como consecuencia que Oliver Cromwell, miembro del parlamento, ascendiera al poder e instaurara un gobierno militar; Expidió un documento conocido como “El instrumento del Gobierno”, donde implementó la división de poderes, la integración de los órganos de gobierno y la invalidez de las leyes inconstitucionales, esto sólo tuvo vigencia durante su gobierno, pero marcó una influencia trascendental en las ideas de los

---

<sup>20</sup> PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, Op. cit. pp. 54 y 55.

<sup>21</sup> JENNINGS, Sir Ivor, El Régimen Político de la Gran Bretaña, Tecnos, Madrid 1962, p. 30.

<sup>22</sup> GAMAS TORRUCO, José, Op. cit. p. 23.

colonos de Norteamérica, al grado de considerado uno de los antecedentes de las constituciones actuales.

Para el año 1653, Oliver Cromwell es nombrado por el parlamento como Lord Protector de Inglaterra, Escocia e Irlanda y dentro de su discurso más relevante e influyente sobre el parlamento señala “es fundamental que el gobierno sea ejercido por una sola persona y por un parlamento. Debiendo ser algo esencial y constitutivo. En cualquier gobierno debe existir algo que sea fundamental, una especie de carta magna que permanezca y se mantenga inmutable”.<sup>23</sup>

Con la muerte de Cromwell el parlamento toma la decisión de restablecer al régimen monárquico, con la gran diferencia que ahora son ellos quienes ponen a los reyes. Después de la restauración de los Estuardo con Carlos II, comienza una época de gobierno donde el monarca no podía gobernar sin el consejo y el acuerdo parlamentario, pero con Jacobo II, se presenta una nueva revuelta llamada revolución gloriosa de 1688, (debido a que no hubo derramamiento de sangre) producida por la idea de Jacobo II de poder gobernar sin la intervención del parlamento, esto le trajo su destierro. En estas fechas se crean dos grupos parlamentarios quienes dan origen a los partidos políticos actuales en Inglaterra, es decir, los *tories* y los *whigs*, los primeros defensores de las prerrogativas reales, y los segundos partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios.

Con la revolución gloriosa, el parlamento pone en el trono a Guillermo de orange y María, hija de Jacobo II, firmando un pacto en 1689, denominado *Bill of Rights* (declaración de derechos), en este documento se deja claro que el parlamento es el depositario de la soberanía nacional. A continuación se transcribe un fragmento de la declaración de la soberanía del parlamento y de la declaración de reyes.

“en virtud de que los *lores* espirituales y temporales y los *comunes*, reunidos en Westminster, representan legal, integral y libremente a todos los estamentos del pueblo de este reino..” Siendo el único y legítimo representante de la nación, el

---

<sup>23</sup> Ver SMITH, David Lawrence, Oliver Cromwell Política y Religión en la Revolución Inglesa, 1640-1658, Isabel Bannasar y Miguel Moran, Trad. Akal, España, 1999.

parlamento dispone de la corona "...en virtud de que... Jacobo II abdicó el gobierno, dejando el trono vacante...". El parlamento presenta la declaración de Derechos y una vez aceptada por la nueva pareja real: "Los citados *lores* espirituales y temporales, y los *comunes* reunidos en Westminster, resuelven que Guillermo y María... príncipe y princesa de Orange, sean declarados rey y reina de Inglaterra."<sup>24</sup>.

Con lo anterior se da inicio a la monarquía constitucional, y la supremacía del parlamento como eje rector del gobierno de Inglaterra.

#### 1.4. LA REVOLUCIÓN FRANCESA

Bajo el reinado de Luis XVI después de varios años de absolutismo real, el cual implicaba la inexistente representación de los sectores sociales y la toma de decisiones a cargo del rey, se presentó una gran crisis económica en Francia y por lo tanto Luis XVI, se ve en la necesidad de convocar a una asamblea general a la cual concurrirían los tres estados, el clero, la nobleza y el estado llano también conocido como el Tercer Estado conformado por el pueblo en general, integrado a su vez por la burguesía, financieros, negociantes, abogados, dedicados a profesiones y todos aquellos que no contaban con privilegios como lo eran campesino y artesanos, sectores que integraban a la sociedad francesa de la época.

Para 1788, la convocatoria es lanzada y el rey autoriza a los integrantes de la Asamblea a presenten proyectos de reforma del Estado, con la finalidad de imponer tributos, sostenidos de una representación social; hecha la convocatoria, comienzan a surgir ideas no solo de carácter económico sino también ideas políticas sobre una reforma integral del Estado ya que el Tercer Estado influenciado por las ideas de la ilustración de la época, buscaba la igualdad y libertades para todos.

Para el 5 de mayo de 1789, los Estados Generales se reúnen en Versalles, y con las ideas ante puestas desde un año atrás, comienzan las discusiones pero los problemas surgen al tratar de establecer un método de votación y verificación de poderes, ya que el rey, el clero y la nobleza tenían en mente establecer una votación

---

<sup>24</sup> GAMAS TORRUCO, José, Op. cit. p. 27.

por sectores y no un voto individual como lo buscaban los representantes del Tercer Estado, lo cual marcó una ruptura entre los tres estados; aprovechando la situación el Estado llano, hace una invitación a los privilegiados a unirse; logrando convencerlos se convierten en representantes del noventa y seis por ciento de los franceses y así el 17 de junio de 1789, los representantes del Tercer Estado se declaran Asamblea Nacional y verdaderos representante del pueblo francés.<sup>25</sup>

Ante esos sucesos la monarquía comienza una seria de represalias en contra de la Asamblea Nacional, en las que destaca el cierre del salón de sesiones en Versalles y concluye con el famoso juramento del juego de pelota, el 20 de junio de 1789, en él se comprometieron a no disolverse hasta establecer una constitución, logrando que varios representantes del clero y la nobleza abandonaran a sus grupos para unirse al Tercer Estado.<sup>26</sup>

Tras la unión del clero y la nobleza, el 9 de julio del mismo año, la Asamblea Nacional se erige en Asamblea Constituyente, creando así una comisión encargada de redactar una constitución, la cual sería la base de su estructura social y política. Al mismo tiempo se comenzaba a gestar una revolución popular, y así el 14 de julio de 1789 con la toma de la Bastilla, icono del absolutismo real comienza la afrenta popular contra el gobierno absolutista.

Para el 4 de agosto en el interior de la Asamblea se tomaron diversos acuerdos de suma importancia para derrocar al antiguo régimen, como fue el establecer la igualdad de derechos entre todos los individuos, la abolición de los derechos señoriales, privilegios, diezmos y el fin de la propiedad privilegiada estableciendo la propiedad privada de la cual cualquier individuo podía ser titular; estas resoluciones son conocidas como las decisiones del 5 al 11 de agosto.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> SIEYES, Emmanuel J. ¿Qué es el Tercer Estado?, segunda edición, José Rico Godoy Trad. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 12.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 13 y 14.

<sup>27</sup> LEFEBVRE, Georges, La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815), María Teresa Silva de Salazar Trad. decimo segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 59.

Dentro de los proyectos de mayor importancia presentados a la Asamblea Constituyente se encontraba lo que hoy se conoce como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, texto aprobado dentro de la Asamblea Constituyente, el 27 de agosto de 1789, pero el sólo hecho de haber sido aprobado por la Asamblea no era suficiente ya que conforme a las ideas políticas haría falta la sanción del rey, pues lo que se pretendía era sustituir la monarquía absoluta, por una monarquía constitucional.

El 30 de septiembre de 1791, después del intento fallido del rey de escapar de Francia, se ve obligado a jurar la constitución, como consecuencia la Asamblea Constituyente terminó sus sesiones y el 31 de septiembre se instaló la Asamblea legislativa, la primera en Francia. Con la constitución en vigor se le otorgó a la Asamblea la facultad exclusiva de imponer impuestos, iniciar leyes, ratificar tratados, fijar el gasto público y declarar la guerra, además de establecerla como permanente, y prohibir su disolución.<sup>28</sup> Así mismo al rey se le otorgó la facultad de veto suspensivo de las leyes emanadas de la Asamblea, pero únicamente por dos legislaturas, es decir, por cuatro años, con lo que en la siguiente legislatura entrarían en vigor.

Para el 10 de agosto de 1792, el régimen monárquico es derrocado bajo una revuelta popular apoyada por personajes políticos, derivado de la desconfianza producida por el rey, esto trajo que un personaje importante de la revolución llamado Robespierre, convocara a una convención, término derivado de la influencia norteamericana, el cual consistía en crear una Asamblea la cual revisaría la constitución, o bien, crearía una nueva.<sup>29</sup>

Para el 20 de septiembre de 1792, la convención se había reunido y declaró la abolición de la monarquía y la instauración de una república.

En los años posteriores en medio de diversas ideas revolucionarias, Francia va sufriendo grandes cambios en su estructura política y en el gobierno, pero sin dejar a un lado la representación del pueblo francés a través de asambleas, las cuales de

---

<sup>28</sup> Ídem

<sup>29</sup> Ibídem. p. 89.

igual manera sufrieron cambios estructurales, derivado de las constituciones que se fueron promulgando, es el caso de la constitución de 1795, la cual establecía una Asamblea integrada por dos Cámaras elegidas por tres años por sufragio restringido, aquí se encontraba el Consejo de los Quinientos, el cual tenía la facultad exclusiva de iniciar leyes; y “el Consejo de Ancianos o Senado integrado por 20 miembros, en cargo de transformar en leyes las resoluciones del otro consejo.”<sup>30</sup> Así pues este órgano representativo y depositario de la soberanía francesa no perdió su estructura hasta 1799.

La constitución del año VIII, da paso a otras dos cámaras llamadas Senado Conservador, compuesta por 80 miembros, inamovibles y vitalicios;<sup>31</sup> cuerpo Legislativo integrado en su totalidad por 300 miembros, y el *Tribunat*, de seis miembros. Este proceso se da en medio del arribo de Napoleón Bonaparte al consulado, la facultad de iniciar leyes correspondía a Bonaparte, después eran discutidas en el Cuerpo Legislativo y una vez aprobadas por este último, el Cónsul promulgaba la ley, o bien, la enviaba al Senado Conservador para analizar su constitucionalidad. En palabras de David Pantoja en el libro *¿Qué es el tercer estado?* “la Revolución ha terminado, podrá decir pronto Napoleón, queriendo evidenciar que el periodo de demolición de la estructura feudal había concluido. Sin embargo el orden nuevo que la burguesía se había fijado como meta en 1789 estaba aun lejos de alcanzar la perfección.”<sup>32</sup>

De esta manera el régimen parlamentario francés ha presentado distintas etapas, en las cuales ha tenido altibajos, siendo en ocasiones abolido y en otras solamente ha cambiado de órganos de gobierno, siendo la última modificación en el año 1958, con la instauración de la V República marcada por algunos autores como el fin de la Revolución Francesa.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> SIEYES, Emmanuel J. Op. cit. p. 28.

<sup>31</sup> *Ibidem*. p. 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*. pp. 48 y 49.

<sup>33</sup> DE BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo, Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999, p. XIII.

## 1.5. INDEPENDENCIA NORTEAMERICANA

Al hablar del Congreso Norteamericano, es necesario hacer mención de la fundación de las trece colonias debido a que desde ese momento se encuentran órganos de representación. Las trece colonias<sup>34</sup> surgen del otorgamiento de tierras a favor de compañías mercantiles, quienes buscaban una expansión económica apoyadas por la corona inglesa, quien para otorgarles tierras lo hacía a través de una carta constitutiva, en la cual se establecía la autonomía de las empresas para gobernarse y la participación de los habitantes libres en cualquier asunto de interés; por esto las colonias desde su fundación cuentan con representación frente al gobernador impuesto por la corona o por las compañías.

Una de las colonias con un autogobierno más completo fue Nueva Inglaterra, en ella desde el viaje al nuevo continente, adoptaron un régimen de gobierno conocido como “Pacto de Mayflower”, el cual señalaba “a fin de reunirse bajo un sistema político civil para su mejor ordenamiento y preservación, tenían el poder para promulgar, constituir y elaborar las leyes, mandatos, actas, constituciones y cargos que fuesen justos e igualitarios, de acuerdo con lo que se juzgara más idóneo y conveniente para el bien general de la colonia.”<sup>35</sup>

Otro ejemplo es el de Virginia, a cargo de “Virginia Company”, con su centro de administración en Londres giró instrucción a su gobernador en el nuevo continente para que este permitiera a los habitantes libres elegir a sus representantes, los cuales se reunirían con él a fin de aprobar mandatos para el bienestar de la colonia.<sup>36</sup> Con esto nace la idea de promulgar la legislación con el consentimiento de los hombres libre. La legislatura de Virginia nacida en 1619, estableció la prohibición al gobernador de imponer impuestos sin la intervención legislativa; y al mismo

---

<sup>34</sup> Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

<sup>35</sup> Servicio Cultural e Informativo de los Estado Unidos, Reseña de la Historia de los Estados Unidos, Servicio Cultural e Informativo de los Estado Unidos, 1994, p. 39.

<sup>36</sup> ídem

tiempo señaló que lo recaudado se emplearía en lo establecido por la propia legislatura, proclamaron la supremacía del decreto del legislativo.<sup>37</sup>

El surgimiento de un cuerpo legislativo formalmente establecido en ley, fue el de Connecticut, mediante la primera constitución escrita, la cual estableció que la cámara estaría formada por cuatro diputados de cada población, electos por sufragio popular.

El factor que contribuyó para afianzar el poder de autogobierno; los derechos y libertades de las colonias, fue el descuido de la corona hacia estas, debido a que Inglaterra afrontaba guerras, sin embargo, una vez restablecida, volvió a fijar su atención en América tratando de imponer su gobierno, aplicando impuestos, a lo cual las colonias reaccionaron enérgicamente, reclamando la falta de representación, es el caso de la “Ley del Timbre”<sup>38</sup> con lo anterior la Asamblea de Massachusetts hizo un llamado a las demás colonias para unirse en un Congreso (primera unión de colonias). A este Congreso concurrieron representantes de nueve colonias en octubre de 1765, acordando que los impuestos y demás ordenamientos no podían ser impuestos por el Parlamento Inglés, debido a la falta de representación de las colonias en él, pues la única relación existente con Inglaterra era con el rey quien las había creado y no con el parlamento.<sup>39</sup>

No fue sino hasta 1773, cuando el gobierno británico tomó medidas coercitivas como el cierre de puertos y creación de leyes prohibitivas sobre las asambleas, por lo tanto las colonias comenzaron a idear una unión entre ellas, misma que tuvo lugar el 5 de septiembre de 1774, en Filadelfia, reunión conocida como “Primer Congreso Continental”, su objetivo era estudiar las situaciones presentes en esos momentos; 55 delegados fueron los encargados de representar a sus colonias, los cuales habían sido a su vez electos en el interior de sus propias asambleas. Dentro de las resoluciones tomadas en ese Congreso destacan el desconocieron a las leyes

---

<sup>37</sup> NEVINS, Allan y otros, Breve Historia de los Estado Unidos, Francisco González Aramburo Trad. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 22.

<sup>38</sup> Mediante este impuesto se gravaban los periódicos, desplegados, folletos, escrituras de arrendamiento y demás documentos legales, mediante estampillas para certificar el pago de alcabalas.

<sup>39</sup> NEVINS, Allan y otros, Op. cit. p.78.

coercitivas; el reconocimiento del derecho de los colonos a la vida, la libertad, y la propiedad; el derecho de las legislaturas coloniales a decidir sobre la tributación y al sistema político interno, así como el apoyo a cualquier colonia en caso de algún ataque bélico por parte de Inglaterra.

La guerra revolucionaria había comenzado y se convocó a un Segundo Congreso Continental el 10 de mayo de 1775, en él se formaron dos corrientes, una independentista y su opositora, pero fue hasta un año después cuando se aprobó una declaración que instaba a la separación, estableciendo "...estas Colonias Unidas son y tienen el derecho de ser Estados libres e independientes...".<sup>40</sup> Pero no sólo del Segundo Congreso Continental se obtuvo la declaración de independencia, sino también se creó un texto conocido como los "Artículos de la Confederación y de la unión perpetua" adoptado por el Congreso hasta 1777 y en vigor hasta 1781, después de haber sido ratificado en todas las colonias, con lo anterior no lograron afianzar una nación, pero sentaron las bases para establecer años más tarde su constitución.

Tras varias luchas bélicas un nuevo gobierno británico comenzó a negociar la paz en París; el 15 de abril de 1783, el Congreso aprobó el tratado final firmado por Gran Bretaña y las colonias, así el 3 de septiembre con el "Tratado de París", se establece la libertad de las trece colonias, ahora concebidas como estados libres e independientes.

Años más tarde al enfrentar problemas económicos se convoca a una nueva Convención Nacional en Filadelfia, la cual tomó el nombre de "Convención Federal" en mayo de 1787, a la cual acudieron representantes de todas las colonias, siendo George Washington el encargado de presidir las sesiones. En principio la convención sólo era para hacer una revisión y enmienda de los artículos de la confederación, pero poco a poco los delegados tuvieron en mente la necesidad de establecer una forma de gobierno nueva, reconociendo una gran necesidad de reconciliar a los poderes de los estados con el poder de un gobierno central, con

---

<sup>40</sup> Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, Op. cit. p. 73.

esto “adoptaron el principio por el cual las funciones y los poderes del gobierno nacional, que era nuevo, general y de gran alcance, tenían que ser definidos y expresados con cuidado, con el claro entendimiento de que todas las demás funciones y facultades les corresponderían a los estados.”<sup>41</sup>

Los delegados al ser partidarios de las ideas de Montesquieu, establecieron tres regímenes de gobierno el ejecutivo, legislativo y judicial, cabe señalar que esta idea no era nueva para ellos pues en las constituciones de las colonias ya preveían esta forma de gobierno. Establecieron la división del legislativo en cámaras, tomando como ejemplo la representación en la Gran Bretaña, el problema surgió al establecer la forma de representación, porque los estados pequeños pugnaban por la condición del estado, es decir, un voto igual por cada uno, mientras los grandes estados luchaban por una representación proporcional a tendiendo al número de habitantes, para resolverlo establecieron los dos métodos, el primero aplicándolo al Senado y segundo a la Cámara de representantes.<sup>42</sup>

El 17 de septiembre de 1787, la Constitución de los Estado Unidos fue firmada por 39 de 42 delegados presentes, pero aun faltaba la aprobación de las legislaturas para que esta pudiese entrar en vigor, pero sólo era necesario el voto de nueve de ellas, lo cual ocurrió el 26 de julio de 1788, tras una disputa entre dos grupos federalista y antifederalista, estos últimos atemorizados por perder sus derechos individuales, impulsaron la creación de una declaración de derechos llamada “*Bill of Rights*”, ratificadas hasta 1791.

Dentro de la Constitución de los Estado Unidos hay siete artículos divididos en secciones, siendo el artículo primero el referente al legislativo con diez secciones estableciendo las facultades de cada una de las cámaras, volviéndose un buen ejemplo de la representación y de los órganos encargados de ejercerla, ya que desde un principio tuvieron claro el modelo necesario para velar por los intereses de sus pobladores.

---

<sup>41</sup> Ibídem p. 88.

<sup>42</sup> Ibídem p. 89.

## 1.6. ÉPOCA DE ORO DEL PARLAMENTO Y EL SIGLO XX

El siglo XIX es el periodo en el que se presenta un gran desarrollo de parlamentos. Alguien lo ha definido el siglo de oro del parlamentarismo en Europa. En Inglaterra, Francia (a excepción de los periodos imperiales), Bélgica, Holanda; el parlamento se convierte en el centro del debate político y extiende progresivamente su influencia sobre el gobierno del rey. La monarquía constitucional cede el lugar al régimen parlamentario basado en la “responsabilidad” del gobierno ante el parlamento.

“Sus etapas están marcadas por votos de censura parlamentarios, por disoluciones anticipadas de las cámaras por parte de la monarquía intentando frenar estos desarrollos, por verdaderas crisis constitucionales. Pero a comienzos de siglo XX en casi todos los países europeos, el conflicto entre monarquía y parlamento se ha resuelto a favor del segundo”.<sup>43</sup>

Uno de los ejemplos más claros es el de Inglaterra en la cual, previo a esta época la falta de una democracia en el parlamento originó una oligarquía en el mismo, pero con el paso de los años se comenzó a notar un cambio en su estructura debido a la ampliación del electorado y al mismo tiempo el ingreso de personas de distintas clases sociales. Mediante la *Representation of the People Acts*, en 1837, se constituyó un acto de reforma electoral, brindando una oportunidad de representación para los poblados faltos de ella.<sup>44</sup>

En palabras de Philip Norton, el incremento del electorado trajo consigo el asunto público, ocasionando que el cargo de representante dentro del parlamento fuese más exigido<sup>45</sup> y así darle mayor desarrollo al parlamento, ya que hasta esa fecha no había normas procedimentales en cuanto a la creación de leyes y no fue sino hasta finales del siglo cuando se hicieron diversos cambios a los procedimientos. Las creaciones más significativas ocurrieron en Inglaterra; durante esta época se encuentra “la introducción del cierre, la cual permitía la conclusión del debate; la

---

<sup>43</sup> BOBBIO, Norberto y otros, Op. cit. p. 1224.

<sup>44</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas Políticos Actuales*, segunda edición, Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1995, p. 35.

<sup>45</sup> NORTON, Philip, *Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental*, Francisco Berlín Valenzuela Trad. Porrúa, México, 1998, p. 18 y 19.

guillotina, que delimitaba el debate; se cercenó el derecho de los miembros del parlamento a realizar debates sobre asuntos de urgencia previamente aplazados.”<sup>46</sup>

En varios países europeos se van gestando los regímenes parlamentarios y comienza una lucha entre estos y el gobierno. Para la segunda mitad del siglo XIX, en Alemania, tras el desmembramiento del Saco Imperio Romano de la Nación Alemana y la división de esta en varios pueblos uniéndose por medio de una confederación, teniendo en mente la creación de una nación, lo cual no sucedió sino hasta 1871, eliminando los elementos feudales, y dando lugar a una monarquía constitucional, donde se estableció una colaboración entre el parlamento y el príncipe para la creación de leyes. Desde un inicio se estableció la intención de crear un parlamento democrático. La federación alemana, como se le conoció ve la defensa de sus intereses por medio de una cámara especial, el Consejo Federal, titular del poder del imperio quien solo compartía con la cámara de representantes, (cámara de diputados) el ejercicio de la potestad legislativa.<sup>47</sup>

La cámara de diputados fue pensada como el representante de la tendencia unitaria y a este efecto, era elegida mediante sufragio universal y directo por la totalidad del pueblo.<sup>48</sup>

En Francia se han implantado distintos regímenes de gobierno, desde la revolución hasta la instauración de la V República, en los cuales el parlamento se ha visto afectado en sus funciones, o bien, ha surgido como el órgano de gobierno más importante, así pues en la primera mitad del siglo XIX, se instaura de nuevo una monarquía constitucional con Luis XVIII, donde el parlamento es fortalecido, pero para 1824, con Carlos X, el parlamento de nuevo es atacado y provoca una nueva revolución. Para 1848 con la instauración de la II República, se buscó un equilibrio en el poder por medio de la creación de dos órganos, un parlamento unicameral y un presidente, electos por sufragio universal.

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em, p. 21.

<sup>47</sup> KRÜGER, Herbert y otros *El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX*, T. I, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957, pp. 8 y 13.

<sup>48</sup> *Ibíd*em, p. 15.

La III República es el régimen francés más duradero con alrededor de 70 años de existencia, en donde a partir de 1879, se consolida el parlamento, en esta época llamado “monista”, estableciendo que todo el poder emana del pueblo y se manifiesta a través del parlamento. Esta soberanía parlamentaria le permitía disponer de poderes de control amplísimos, lo que ocasiono la caída de varios gabinetes al oponerse a decisiones del parlamento.<sup>49</sup> Este sistema se repitió con la IV República, con ciertas modificaciones pero sin dejar a un lado la preponderancia del parlamento a través de la Asamblea Nacional. En 1958, con la promulgación de una nueva constitución y la instauración de la V República, se ve reflejado el compromiso entre el régimen parlamentario y el régimen presidencial.

Con la evolución del parlamento, también conocido ya en otros Estados como Órganos legislativos, Asambleas, Congresos, Órganos Representativos, se consolida la característica de la representación del grupo social y con esto se consideran a estos órganos como el punto sustancial de la representación, siendo algo esencial de todos los Estados modernos.

Durante la primera mitad del siglo XX, se presentó una disminución en la importancia de las instituciones parlamentarias debido a las crisis políticas como el surgimiento del nacionalismo, el ascenso del fascismo y la instauración de los regímenes socialistas, que dentro en su misma teoría política, basada en la acción directa, sustituyeron las teorías de la representación, ejemplo de esto es Lenin quien cuestionó la existencia de los parlamentos. Como consecuencia de estas corrientes el ejecutivo fue desplazando a los poderes legislativos. Desde la primera posguerra se observaba el crecimiento de las facultades legislativas del ejecutivo, por las mismas necesidades de intervención gubernamental para responder a las necesidades de la época,<sup>50</sup> pero debido a lo afianzado que estaba el sistema parlamentario, lo único que pudieron lograr fue desplazarlo en sus atribuciones y no darles tanto poder.

---

<sup>49</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, Op. cit. p. 35.

<sup>50</sup> VALENCIA ESCAMILLA, Laura, La Representación Parlamentaria, un Recorrido Histórico por la Teoría Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 111.

La segunda guerra mundial fue otro punto donde los parlamentos perdieron su protagonismo dándole facultades extraordinarias al ejecutivo, convirtiéndose en un colaborador debido a la tendencia de concentrar el poder en un solo hombre ya fuese presidente o jefe de gobierno, quienes conducían la política nacional e internacional y estaban legitimados por ser electos por voto popular.

Gran culpa de la disminución de la importancia de los parlamentos fue de ellos mismos ya que a mediados del siglo XIX se comenzó la expansión del voto y la introducción de partidos políticos y por lo tanto comenzaron a legislar buscando intereses propios, provocando la unificación del poder en un solo partido que tuviera mejor respuesta a las exigencias públicas, así surgió la figura del partido único, llevada precisamente por los nacionalsocialistas, fascistas y comunistas quienes expresaban la necesidad de ser dirigidos por una figura carismática quien actuara de manera enérgica.

Si bien el parlamento se presentó como una estructura capaz de ir en contra de las monarquías absolutistas de los siglos XVIII y XIX; durante la primera mitad del siglo XX se convirtió en un enemigo a combatir por su alta corrupción, su ineficacia, su falta de representación y por su exceso de poder, lo cual llevo a crear varias teorías que ponían en entredicho la existencia de la institución. Una de las críticas más conocidas es la hecha por Rosseau a los ingleses, que si bien es cierto fue hecha en el siglo XVIII, constituyó una influencia en las posteriores críticas. Señalaba Rosseau “la única ocasión en que los ciudadanos ejercitaban sus libertades políticas era cada cuatro años cuando elegían a sus representantes, pues el resto del tiempo su situación se asemejaba a los de los esclavos ya que no tenían control sobre ellos.”<sup>51</sup>

Gaetano Mosca, personaje italiano hace una crítica severa, en la cual expresaba que los diputados hacen y deshacen gobiernos con el simple voto de la mayoría, ocasionando inestabilidades, al mismo tiempo señalo que la cámara de diputados

---

<sup>51</sup> *Ibíd*em, p. 113.

estaba compuesta generalmente por hombres de gran práctica parlamentaria pero con gran mediocridad moral e intelectual.<sup>52</sup>

El rechazo de Lenin al parlamento se ve reflejado en la idea de suprimir a este y crear una comuna en donde concurrieran el poder ejecutivo y el legislativo compuesto por el proletariado, la comuna integrada por consejeros municipales formados en su mayoría por obreros o representantes reconocidos, a quienes se les atribuían facultades tanto ejecutivas como legislativas, era sustentada en el sufragio universal como sistema para la completa elegibilidad y amovilidad de todos los funcionarios.<sup>53</sup> De esta forma el parlamento, figura criticada por Lenin, desaparecería pero seguiría la estructura representativa, ya que sin esta no se podía concebir la democracia proletaria.

Otra crítica, postulaba que los parlamentos no podían ser los depositarios de la soberanía nacional, por estar solamente facultados para crear leyes, y no contar con los medios necesarios para hacerlas cumplir. De esta manera el parlamentarismo dejó de ser la organización hegemónica del poder, teniendo que compartirlo con el ejecutivo, depositado en la figura de un solo hombre, quien sería el encargado de ejecutar las leyes, esto trajo consigo el equilibrio de poder, sistema que en mayor o menor medida se expandió por todos los países de la cultura occidental desde Europa hasta América.

## **2. GÉNESIS DEL LEGISLATIVO MEXICANO**

Desde el punto de vista para el derecho mexicano, la historia de este país se puede dividir en las siguientes épocas: precolombina, colonia, independencia, México independiente y Revolución; cada una de ellas representa un importante número de ideales encargados de buscar el desarrollo del país, lo cual se vio reflejado en una gran cantidad de textos jurídicos, y en consecuencia en la constante cambio del poder, afectando de manera directa a las figuras encargadas de la representación nacional, por lo tanto para poder entender al actual Poder Legislativo, se vuelve

---

<sup>52</sup> *Ibíd*em, p. 118.

<sup>53</sup> *Ibíd*em, p. 124.

importante analizar a las mencionadas épocas, y evidenciar los grandes cambios surgidos a través de su historia, y así contar con elementos suficientes para proponer un nuevo cambio que se adecua al contexto actual.

## 2.1. ÉPOCA PRECOLOMBINA

Las normas que regían a las civilizaciones indígenas antes de la llegada de Cortés, estaban basadas en situaciones consuetudinarias y teológicas, haciendo difícil el estudio de este tema, sin embargo, es conveniente analizarlo un poco dada la gran importancia que representaron estas civilizaciones a lo largo del territorio mexicano, el fin es conocer cómo fue su desenvolvimiento hasta cierto punto jurídico, y sobre todo estudiar si existió una forma de representación o un cuerpo encargado de dirigir la política.

Es claro que hasta antes de la independencia, el México como lo conocemos hoy en día no era así; en ese tiempo no estaba clara la idea de la nación, por lo tanto la estructura social estaban conformada por tribus, y posteriormente como ciudades que ejercían poder sobre otras pequeñas ciudades, si bien es cierto compartían ideas teológicas, socialmente existían diferencias en cuanto a sus costumbres y su modo de actuar, cada civilización tenía su propio sistema de regulación, provocando una inexistente homogenización jurídica.

Dentro de las principales culturas precolombinas se encuentran la cultura maya y la mexicana gracias a su gran expansión e imposición de sus normas, es muy evidente que dentro de estas dos culturas la información respecto al derecho, creación de normas y órganos encargados de crearlas es escasa, debido a dos puntos principalmente, el primero, que la actividad cotidiana de los pobladores era regida por normas de derecho consuetudinario, tomaban por todos como validas y justas; el segundo punto, al ser regidos por normas consuetudinarias, los antiguos pobladores no contaban con una compilación de sus ordenamientos, de esta manera la única fuente sobre la practica del derecho en esos tiempos es derivada del estudio sociológico aplicado a las mencionadas civilizaciones. Por tal motivo el estudio de las estructuras sociales, da un panorama del derecho aplicado a ese periodo.

Dentro de la civilización maya hubo diversas poblaciones las cuales tuvieron un régimen de gobierno distinto, y atendiendo a que la civilización maya tuvo un periodo largo de desenvolvimiento, provoca un verdadero problema para su estudio, pero de manera general se presenta la estructura política de las figuras más representativas tomando en cuenta que la denominación de estas podía cambiar de un territorio a otro.

La estratificación social maya estaba basada en los nobles, los sacerdotes, los plebeyos y los esclavos. El cargo de jefe político pertenecía a un *Halach-Uinic* (verdadero Hombre, a su vez significaba su palabra es definitiva y constituiría la ley<sup>54</sup>), cargo recibido por herencia del padre; tenía el carácter de jefe supremo religioso político social y judicial y era quien tenía la decisión final en asuntos de política interior y exterior,<sup>55</sup> era auxiliado en ejercicio de su poder por un consejo de ansianos llamado Ah-Cuch-Cab, (cargadores del pueblo), llamado así porque eran quienes sostenían moralmente al pueblo<sup>56</sup>. Estas civilizaciones prehispánicas eran fundamentalmente guerreas, expansionistas, y por lo tanto conquistadoras. La actividad de los jefes políticos se veía constreñida a lograr dichos fines imponiendo normas de carácter bélico y normas en materia contributiva, a los pueblos conquistados haciendo más rica a la ciudad conquistadora, resalta entonces la facultad exclusiva del Halach-Uinic de imponer tributos.

Pero no solo el poder ejercido sobre las aldeas conquistadas estaba en manos del *Halach-Uinic*. Sino también en cada aldea contaban con su propia estructura interna parecida a la de la gran ciudad. Había un jefe político local y su propio consejo de ansianos quienes regían la actividad cotidiana en dicha aldea y dirimían o castigaban con penas a quien hubiesen cometido algún hecho contrario a la costumbre.

---

<sup>54</sup> DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, Lecciones de Historia del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 2005, p. 12.

<sup>55</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Historia del Derecho Mexicano, Iure Editores, México, 2004, p. 17.

<sup>56</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, V. 1, Oxford University Press, México, 2003, p. 51.

El derecho maya resulta una imposición por parte de su jefe político, este tomaba en consideración tres puntos, la costumbre, el consejo de los ancianos y por ultimo y no menos importante el carácter religiosos imperante sobre la civilización. Así pues, no existía una tendencia representativita, puesto que atendían única y exclusivamente a la voluntad del gobernante con el debido consejo de su sequito de ancianos, el cual no tomaban en consideración otra cosa distinta al carácter religioso y el mantenimiento en el poder. Hasta cierto grado podría compararse con algunas formas de gobierno medieval en donde el poder de decisión recaía en una solo persona el rey.

Sobre la civilización mexicana se cuenta con una mayor información pues fue la civilización predominante durante la conquista y debido a ello, los conquistadores y órdenes religiosas que arribaban a territorio mexicana se dieron a la tarea de compilar toda la información relativa a la actividad social y religiosa de la época.

La organización social azteca al momento de su fundación, estaba basada en clanes (grupo de familias), estos a su vez integraban *calpullis*, o barrios, gobernados por una teocracia apoyada en un grupo militar<sup>57</sup> y un consejo de ancianos. Los clanes eran totalmente autónomos, con sus propias tradiciones y costumbres, se relacionan entre sí por medio de los jefes político-militares electos dentro de su mismo clan, esta unión de clanes estaba sometida a las decisiones de una persona llamada *tenoch*, el cual era asistido por los representantes militares de cada clan y únicamente era autoridad para cuestiones militares.<sup>58</sup> De aquí la fuente principal del derecho de la época, pues las normas que regían a un *calpulli* surgían de sus integrantes y en todo caso del consejo de ancianos existente en cada uno, por lo tanto en cada *calpulli* se erigían actos políticos, administrativos, fiscales, militares, religiosos, culturales y económicos.

Con el tiempo el pueblo mexicana paso de ser una organización de clanes unidos por un jefe militar a una nación sometida a la voluntad de un rey llamado *tlatoani* el cual

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em, p .74.

<sup>58</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, decima octava edición, Esfinge, México, 2004, p. 25.

tenía que ser descendiente de la nobleza tolteca; desarrollaba funciones político-administrativas y militares. Al principio el cargo era hereditario, pero debido a disputas familiares por el trono, los aztecas crearon un cuerpo de electores junto con los gobernantes de Tacuba y Texcoco, encargándose de establecer al nuevo *tlatoani* cuando quedase vacante dicho cargo.

Como señala el maestro Floris Margadant, a lado del rey funcionó una *curia regis* denominada *tlatocan*, integrada por unos doce o veinte nobles jefes de barrio, de este consejo emergía otro cuerpo colegiado supremo el *tlatocaltzin*, consejo supremo permanente integrado por cinco individuos, su función primordial era aconsejara la *tlatoani* en las grandes decisiones. El *tlatoani* era considerado la máxima autoridad debido a su poder pues provenía directamente de Huitzilopochtli, y era el encargado o responsable de llevar un buen gobierno y de dictar la ley al pueblo.<sup>59</sup> Además de la función legislativa, estaba encomendado al ejercicio del poder político, judicial, religioso y militar.

En conclusión no se puede hablar de un sistema legislativo o parlamentario formalmente dicho en la época precolombina, pues la mayoría de las normas que regían a estas civilizaciones tenían como base la costumbre, por lo tanto no contaban con un procedimiento de creación de leyes, así las normas vigentes eran de naturaleza consuetudinaria, o bien, obedecían a la voluntad del gobernante; por otro lado se deja en evidencia que a pesar de no contar con un órgano encargado de crear leyes, contaban ya con una estructura política colegiada, que si bien es cierto no pugnaba por unas representación de la población, no dejan a un lado la materia tributaria, signo distintivo de todas las primera organizaciones parlamentarias hasta el momento estudiadas.

## 2.2. LA COLONIA

Hernán Cortés al fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, realizó el primer acto para constituir una organización política en el nuevo continente.<sup>60</sup> El cuerpo político

---

<sup>59</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 75.

<sup>60</sup> ESQUIVEL OBREGÓN T. Apuntes para la Historia del Derecho en México, T. I, segunda edición, Porrúa, México, 1984, p. 326.

creado era la fuente de poder reconocida por todos, en ausencia del soberano y nombró a Cortés “justicia mayor” o “Capitán General”, a través del voto, provocando que fuera ampliando su jurisdicción, al dictar ordenanzas, fundar poblaciones e impartir justicia. El Municipio como se le conoció dio nacimiento a los documentos conocidos como las ordenanzas de Cortés, estas normas regían a los pobladores de las tierras conquistadas; una de las ordenanzas de mayor importancia para el gobierno colonial fue la de 1525, la cual disponía que cada villa contaría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano; los cuales tenían hasta cierto punto facultades legislativas, pues imponían precios para la venta de mercancías y reglas relativas al comercio en la villa, además dictaban normas de conducta para la misma.

Al contar las villas con un cabildo, ayuntamientos o audiencias, se presentaba la oportunidad de intercambiar puntos de vista, respecto a problemáticas surgidas en esos momentos, lo cual los obligó a otorgarse facultades concretas para resolver conflictos, que por estar tan alejados de la corona era necesario solucionar de inmediato y para lograrlo recurrieron al voto, no sin dejar de actuar en nombre del rey de España.

Al haber seguido Cortés al mando de la colonia, la organización creada por él, es decir, el municipio hubiese evolucionado a un gobierno parlamentario, lo cual se constante en las actas de cabildos de la ciudad de México de 1524 y 1526, donde se observa que cada una de las villas de la Nueva España, nombraba procuradores quienes las representaban en los casos de interés general,<sup>61</sup> desafortunadamente para el progreso representativo, esta institución tuvo su declive por la voluntad del rey Carlos V, debido a la suspicacia de este hacia toda figura representativa en España y por consiguiente en los nuevos reinos, así comenzó una etapa donde las normas validas en la Nueva España eran dictadas por el rey o por el virrey, sin una previa consideración por un cuerpo colegiado.

Dentro de los cabildos, la discusión se veía limitada a establecer programas de desarrollo social y actos de mera administración, respecto a sus villas por medio de

---

<sup>61</sup> *Ibídem* p. 328.

ordenanzas sujetas al marco de la legislación castellana, a las disposiciones existentes en materia de población y a las modalidades de la localidad,<sup>62</sup> por regla general las ordenanzas se enviaban al virrey para que las calificara de justas y las enviara al Real Consejo de Indias, quien tenía la facultad de otorgarles validez.

Fundado en 1524, El Real y Supremo Consejo de las Indias fue la principal organización en tener influencia en los nuevos territorios conquistados aunque tuvo su residencia en el extranjero, tuvo como objetivo asesorar al rey sobre el gobierno, y administración de los territorios americanos. Los historiadores llaman a esta etapa derecho indiano del cual surgieron diversas leyes, ordenanzas, reglamentos y diversos decretos regulatorios de la actividad en América.

El Consejo en un principio estaba integrado por un presidente, cuatro o cinco consejeros, número que con el tiempo varió, dos secretarios, un fiscal, un relator, un canciller, un oficial de cuentas y un portero,<sup>63</sup> los cuales eran designados por la corona. Este Consejo pasó de ser un cuerpo consultivo de la corona, a un cuerpo legislativo, legitimador de los actos de gobierno de las Indias. Contaba con tres funciones esenciales, como órgano superior de la administración, como órgano legislativo y como tribunal de asuntos penales de mucha importancia. En ejercicio de sus facultades legislativas expedía Ordenanzas, Provisiones y Reales Cédulas. Dentro del propio Consejo se hallaban juntas, las cuales conocían de asuntos en específico, así se encuentran la junta de la hacienda, la de guerra, y la de indios, antecedente de las actuales comisiones del Congreso.

Las leyes emanadas de este consejo hoy conocidas como la Recopilación de Leyes de las Indias, formulada en el año de 1680, bajo el reinado de Carlos II, la cual consta de nueve libros, subdivididos en 218 títulos y 6447 leyes,<sup>64</sup> de los cuales cada uno de los libros regula una materia en específico, no siempre eran aplicables a todo el territorio, sin embargo, constituyeron el sistema jurídico de la época. Dentro

---

<sup>62</sup> *Ibíd.* p. 354.

<sup>63</sup> *Ibíd.* p. 301.

<sup>64</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Op. cit.* p. 64.

de este número de leyes y citando al doctor Marco Antonio Pérez de los Reyes se encuentran:

“Reales Cédulas. Dadas a individuos o corporaciones civiles en forma de órdenes, o a eclesiásticos, y estaba conformadas por un *intitulatio* con los datos del rey y sus títulos, y se expresaba a quien iba dirigido; una parte dispositiva; la pena en caso de incumplimiento; la *data* que contenía la fecha de su expedición; la firma y sello del rey y el refrendo del Secretario, el cual consistía en los sellos y rubricas de funcionarios del Consejo de Indias”.<sup>65</sup>

Reales Ordenanzas, auténticas leyes, regulaban una institución o materia determinada.

Cartas acordadas por el Consejo de Indias. Emitidos por esta institución, hacían las veces de normas legisladas en aquellos aspectos de orden general e igualmente citadas para casos análogos<sup>66</sup>

“Capitulaciones. Para algunos autores eran verdaderas leyes dadas las instituciones específicas que contenían para ser cumplidas cabalmente por los conquistadores.”<sup>67</sup>

Con esto se demuestra que la creación de leyes se realizaba en forma colegiada, sin dejar a un lado la debida sanción del rey, marcando un paso importante en la representación de la Nueva España; debido a la existencia, hasta cierto punto de una discusión al centro del Consejo, de lo benéfico o perjudicial para los habitantes de las Indias, desafortunadamente nunca hubo una representación real de los habitantes de la Nueva España en el Consejo de Indias, debido a que los cargos estaban únicamente encomendados a los peninsulares.

Para entender el procedimiento legislativo en la nueva España, es de tomar en cuenta dos fuentes, la proveniente de España a través del Consejo de Indias ya esbozado; y la fuente emanada de territorio Novohispano, y para hablar de este punto es necesario considerar las siguientes instituciones el virrey y la audiencia

---

<sup>65</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 25.

<sup>66</sup> Ídem

<sup>67</sup> Ibídem, 26

La máxima autoridad como se ha venido comentando era el rey de España, el cual estaba representado en América por el Virrey desde 1535, era nombrado directamente por el rey, y constituía la máxima autoridad en la nueva España, tenía facultades para regular diversas materias, pero la vigencia de esta regulación no era definitiva pues estaba limitada a la aprobación de la corona.

La audiencia, fundada por Cortés se convirtió en el órgano autónomo encargado de realizar diversas tareas, así se erigió en un tribunal capaz de conocer asuntos litigiosos civiles y mercantiles, podía sancionar la voluntad del virrey y se constituyó en un cuerpo consultivo.

El procedimiento legislativo seguía el siguiente orden. Ante un hecho necesario de regular, el virrey tenía la obligación de crear una norma para establecer el buen gobierno y la paz,<sup>68</sup> a lo cual extendía una ordenanza o real acuerdo, teniendo la audiencia la facultad de aceptarla, en este caso entraría en vigor; también podía hacer observaciones o no estar de acuerdo, haciéndolo saber al virrey quien al insistir en su postura, la audiencia apelaba ante la corona quien tenía la decisión final respecto al asunto, tomando en consideración el respectivo acuerdo del Consejo de Indias y en caso de ser aprobada iniciaba la vigencia de la norma.

Para el caso de no cumplir con una ley se debía acudir de inmediato al recurso de suplicación para solicitar a la autoridad que había emitido la norma, su modificación o derogación, exponiendo las razones por las cuales no era posible su cumplimiento; si se daba el silencio de la autoridad suplicada, se tenía por concedida la derogación, pero si se reiteraba el mandato no quedaba nada más que acatarla.<sup>69</sup> Este recurso era muy importante pues permitía salvaguardar los derechos de los individuos; podían interponerlo los virreyes y otras autoridades indianas. La suspensión la realizaba la autoridad encargada de ejecutar la orden, en tanto la derogación correspondía únicamente a la propia autoridad emisora.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> ESQUIVEL OBREGÓN, T. Op. cit. p .432.

<sup>69</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 34.

<sup>70</sup> Ídem

Para el siglo XVIII, se delegó a la Secretaría del Despacho de las Indias, la facultad legislativa, lo cual implicó que el Consejo de las Indias fuera perdiendo atribuciones provocando su desaparición en el año de 1812, pero no es sino hasta 1834, cuando se da el decreto definitivo por parte de las Cortes de Cádiz.

Sin lugar a dudas el Consejo de Indias fue la principal figura representativa de los intereses de la nueva España, aunque si bien es cierto la representación buscaba intereses para la corona y no así para los pobladores de los nuevos territorios, constituye el primer paso en la vida representativa de México.

### 2.3. LA INDEPENDENCIA

El movimiento independentista de México es producto de una serie de factores internos y externos; las causas internas principalmente obedecían a la gran división social, política y económica, basada en tres grupos sociales, blancos, indios y negros, dentro de ellos se hallaban a su vez subclases, conocidas como castas, las cuales tenían un trato social distinto.<sup>71</sup> Una de las clases más importante e influyentes en el periodo independentista fue la criolla surgida a finales del siglo XVI, era integrada por hijos de peninsulares nacidos en América, quienes fueron excluidos de cargos importantes en el gobierno de la Nueva España por el simple hecho de haber nacido en estas tierras, provocando un gran descontento entre estos y las autoridades del virreinato.

Dentro de las causas externas se pueden observar las ideas de la ilustración donde se discutían el derecho divino de los reyes de gobernar, sustituyéndolo por el de la soberanía popular; la Independencia de los Estados Unidos de América y la revolución francesa, fueron sin duda los incentivos principales para lograr la independencia, además sirvieron de argumento para muchos de los principales insurgentes mexicanos. Por último el intervencionismo francés encabezado por Napoleón Bonaparte en España, debilitó al país, facilitando así el movimiento armado en la Nueva España.

---

<sup>71</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 222.

El primer intento por declarar a México independiente fue el presentado por el ayuntamiento de México en 1808, constituido por criollos quienes bajo el principio de soberanía popular dieron a conocer su postura al entonces virrey Iturrigaray, al cual le proponían seguir en el poder pero sin la subordinación al rey de España y respaldado por la soberanía popular; fue entonces que el virrey convocó a todas las instituciones políticas de la época en donde se debatió tal idea, pero al estar todas conformadas por españoles estas jamás prosperaron; así se dieron varios intentos por tratar de alcanzar la independencia de manera pacífica, llegando a proponer la diputación, la cual definiría la situación y determinación de facultades que deberían asumirse en sustitución del Consejo de Indias.<sup>72</sup>

Para septiembre de 1808, se funda la *Junta Central Gubernativa del Reino* en España, como órgano depositario de la autoridad soberana y para enero del siguiente año emitió un decreto en el cual manifestaba que las Indias formaban parte de la monarquía y dejaban de tener el carácter de colonias por lo tanto debían tener una representación en la Junta Central gubernativa<sup>73</sup>. En consecuencia se nombró a un diputado por cada virreinato y uno por cada capitán general,<sup>74</sup> en principio se nombraron diputados suplentes americanos radicados en Cádiz y para el 16 de mayo de 1810, se publica en la Gaceta de México, el decreto para elegir diputados a cortes extraordinarias, siendo los ayuntamientos quienes designarían a una terna de la cual saldría el diputado de la provincia,<sup>75</sup> resultando electos 16 diputados la mayoría, eclesiásticos y criollos.

Con estos se da el primer paso a la representación directa de la Nueva España, en un cuerpo legislativo, debido a que esta representación desembocaría en las Cortes de Cádiz, las cuales trajeron consigo la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, estas Cortes declararon el principio de soberanía nacional el cual reside en el

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 236.

<sup>73</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I, Historia y Desarrollo del Poder Legislativo, Documentos, V. I, Historia del Poder Legislativo, T. 1, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 75.

<sup>74</sup> Los virreinos estaban conformados por: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata y los capitanes generales eran Cuba, Guatemala, Chile y Venezuela.

<sup>75</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. pp. 237 y 238.

Congreso de los Representantes de las Españas. Convirtiéndose en el primer documento constitucional que rigió en México.

Con el llamado al levantamiento armado, conocido como grito de Dolores, comienzan las campañas militares y políticas para tratar de conseguir la independencia de México, también trajo consigo el nombramiento de funcionarios y cargos para el gobierno y defensa de algunos pueblos o villas. Así el 19 de octubre de 1810 José María Anzorena intendente o gobernador de Michoacán, emite un decreto por el cual abolía la esclavitud y el pago de tributos a todo género de castas, en esa provincia, iniciando un proceso de creación de leyes a través de decretos emitidos por una sola persona sin un consenso, pero dadas las exigencias contaban con el respaldo de la voluntad del pueblo mexicano. Estos decretos tenían una aplicación restringida a territorios ganados en la lucha de independencia.

El cura Miguel Hidalgo, tenía la intención de crear un Congreso Nacional como órgano de gobierno el cual estuviera integrado por representantes de todas las ciudades, villas y lugares del reino, teniendo por objeto principal mantener la religión, dictar leyes y crear una constitución.<sup>76</sup>

Para enero de 1911 tras haber sido derrotado Miguel Hidalgo y demás insurgentes iniciadores del movimiento, Ignacio López Rayón tomó la jefatura del ejército insurgente y en la villa de Zitácuaro formó la Suprema Junta Nacional Americana conocida como *Junta de Zitácuaro*, cuyo objetivo era coordinar las acciones de la insurgencia, sin embargo lograron emitir un proyecto de constitución denominado *Elementos Constitucionales*, de este documento se desprende la pugna “la soberanía dimana del pueblo y su ejercicio corresponde al Supremo Consejo Nacional Americano”,<sup>77</sup> el Consejo del que hablaba Rayón estaría integrado por cinco vocales en representación de las provincias, con una vigencia en su cargo de cinco años, y facultado para legislar.

---

<sup>76</sup> Ibídem p. 242.

<sup>77</sup> Enciclopedia Parlamentaria, Op. cit. p. 78.

Al mismo tiempo José María Morelos y Pavón, tras la suspensión de la Junta de Zitácuaro, lanza una convocatoria para erigir un nuevo Congreso con sede en Chilpancingo, este Congreso Nacional denominado de *Anáhuac* sería el representante de la soberanía nacional y el centro de la autoridad del movimiento, la convocatoria fue precedida por un reglamento el cual estableció la forma de elegir diputados y las facultades del Congreso. Este Congreso quedó instalado formalmente el 14 de septiembre de 1813.

Así mismo José María Morelos, expidió un documento denominado *Sentimientos de la Nación* redactado en 23 puntos, destacando el principio de soberanía nacional, la división de poderes y la declaración de libertad, bajo estos principios el Congreso de Anáhuac comenzó a trabajar, y para el 6 de noviembre de 1813, emiten el *Acta de la Declaración de la Independencia Septentrional*, nombrando a Morelos encargado del poder ejecutivo, quien al recibir esta nombramiento somete sus decisiones a la decisión del Congreso, en vista de que era partidario de la idea de supremacía del legislativo.

La labor más importante del Congreso fue redactar una constitución conocida como *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, promulgada el 22 de octubre de 1814, compuesta por dos partes la parte dogmática y la orgánica. Respecto al poder legislativo se estableció que residía en el Supremo Congreso Mexicano, con amplias facultades al considerarlo el centro de los poderes o el poder fundamental; estaría integrado por un representante por cada provincia y un elector por parroquia;<sup>78</sup> para ser diputado se requería tener 30 años, ser ciudadano, gozar de buena reputación y patriotismo. Desafortunadamente esta constitución careció de vigencia debido a la derrota y aprehensión de Morelos, pero sirvió de sustento de las futuras constituciones.

Tras la caída del imperio de Napoleón Fernando VII, volvió al trono y derogó toda disposición relativa a las Cortes de Cádiz, comenzando un gobierno absolutista, lo cual no duró mucho ya que en 1820, estalló una rebelión provocando el juramento de la constitución por parte de Fernando VII, al mismo tiempo en la Nueva España

---

<sup>78</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 250.

se hizo lo mismo, a lo cual miembros del clero y del ejército se opusieron y comenzaron a idear un plan para consumir la Independencia y ofrecer el trono a Fernando VII, y para tal motivo nombraron a Agustín de Iturbide líder del movimiento.

Camino a combatir a Vicente Guerrero y tras sufrir dos derrotas, Iturbide expide el plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, el cual consta de 23 puntos donde se establece la absoluta independencia de México, un gobierno monárquico controlado por una constitución propia del país, y para tal efecto se ofrecía la corona a Fernando VII, o a su dinastía, mientras tanto, el poder estaría bajo una Junta Gubernativa, basado en estos principios Iturbide hace una invitación a Vicente Guerrero para unirse al Plan, quien acepta, suceso conocido como abrazo de Acatempan; mientras en la capital y después de haberse propagado el Plan de Iguala en todo el territorio comienza una nueva lucha ahora en contra de Iturbide quien recibe el apoyo de la mayoría de las provincias.

Después de una rebelión del ejército realista en contra del Virrey Juan Ruiz de Apodaca, las Cortes envían a Juan O' Donojú como nuevo Virrey o mejor dicho un Jefe Político Superior y Capitán general, en términos de la Constitución de Cádiz; pero al arribar Juan O' Donojú a Córdoba, Veracruz y al estar enterado de la situación decide firmar con Iturbide un tratado de 17 puntos donde se reconoce la soberanía e independencia del ahora llamado *Imperio Mexicano*, al igual que el Plan de Iguala ofrece la corona a Fernando VII o a quienes las Cortes del imperio designen, pero mientras este es designado, el poder estaría en manos de una Junta Provisional, la cual nombraría una regencia conformada por tres individuos.

Los Tratados de Córdoba, signados el 24 de agosto de 1821, ponen fin a la guerra de independencia y para el 28 de septiembre de ese mismo año, después de entrar a la capital, se instala la Junta Provisional Gubernativa, presidida por Iturbide y cuyo acto inicial fue redactar el acta de Independencia.

#### 2.4. DEL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El 28 de septiembre de 1821, se instaló la Junta Provisional Gubernativa, presidida por Iturbide, la cual como primer acto, redactó el acta de independencia y después

convocó a un Congreso Constituyente, dictando algunos lineamientos para su integración y para sus primeros días de trabajo.

Se presentaron tres proyectos para la integración del constituyente, el primero consistía en aplicar las mismas reglas que en Cádiz, otro pugnaba por una elección indirecta de diputados y un bicameralismo; el último proyecto propuesto por Iturbide se basaba en el bicameralismo, en la representación directa y elecciones por gremios y clases. Tomando estas ideas se lanzó la convocatoria, para la integración del constituyente<sup>79</sup>. Así el primero Congreso se reunió el 24 de febrero de 1822, sin cumplir con su objetivo principal, debido a disputas políticas sobre el régimen de gobierno a tomar; lo único sobresaliente, fue la designación de Iturbide como emperador, quien decide disolver al Constituyente al no haber realizado su tarea principal.

Tras la disolución del Congreso se establece una Junta Nacional Instituyente formada por dos diputados de cada provincia, quienes tendrían por objetivo hacer un proyecto de constitución el cual sería puesto a discusión en un nuevo constituyente.<sup>80</sup> De esta Junta resulto el *Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano*, trayendo consigo la abolición de la Constitución de Cádiz, y el establecimiento de la división de poder en ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>81</sup>

De este documento destaca la creación de 17 comisiones para el despacho particular de ciertos asuntos, así como la forma de elaborar los dictámenes; al mismo tiempo se facultaba a los presidentes de las comisiones para solicitar cualquier tipo de información a oficinas gubernamentales y particulares. Lo cual marco el origen del sistema de comisiones al Interior del Congreso Mexicano.

Derivado de una crisis política en el país, Iturbide decretó la reinstalación del Congreso Constituyente la cual ocurrió el 29 de marzo de 1823, declarando la nulidad de los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, dando lugar a la absoluta

---

<sup>79</sup> Enciclopedia Parlamentaria, Op. cit. p. 103.

<sup>80</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. 2003, p. 8,

<sup>81</sup> CRUZ BARNEY, Óscar, Historia del Derecho en México, segunda edición, Oxford University Press, México, 2004, p. 642.

libertad de constituirse del modo más adecuado,<sup>82</sup> esto ocasionó la creación de Congresos en cada una de las ciudades y con el miedo de que se crearan ciudades independientes se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual estuvo dividido por dos sectores los federalista y los centralistas, resultado de esto se expidió el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, donde se ratifican las ideas federales y la organización del Congreso en dos cámara una de diputados y otra de senadores. Unos meses después, el 4 de octubre se promulgó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, conocida como la Constitución de 1824, donde se estableció un marco rígido y bien estructurado de lo que sería el legislativo mexicano, su regulación estaba dividida en un título con siete secciones y 76 artículos.<sup>83</sup> Se establecieron, los requisitos para ser diputado o senador, el número de representantes de cada cámara, uno por cada 80 mil habitantes por lo que hace a la de diputados; y en la de senadores dos por cada entidad federativa. Se estableció la creación de un reglamento bajo el cual trabajaría el Congreso; se reguló la instauración del Gran Jurado para conocer de acusaciones a servidores federales. Dentro de la sección sexta se contempló el procedimiento de creación de leyes; se precisaron los conceptos de cámara de origen y cámara revisora; se señalaron los periodos de sesiones del Congreso donde estaría en funciones.<sup>84</sup>

Con la expedición del Reglamento Interior del Congreso de 1824, se estableció la subordinación de las comisiones ante el Pleno lo cual ocurre hoy en día; se precisó la conveniencia de retardar o suspender el curso de algún asunto con la aprobación del los Plenos respectivos.

#### 2.4.1. LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

Después de promulgada la Constitución mexicana, se vivía una crisis política evidentemente reflejada en el interior del Congreso, esta lucha radicaba entre dos corrientes los federalistas, quienes estaban a favor de un régimen donde los estados fueran libres y soberanos pero unidos a través de un pacto federal, al estilo

---

<sup>82</sup> Enciclopedia Parlamentaria, Op. cit. p. 118.

<sup>83</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. p. 70.

<sup>84</sup> *Ibidem* p. 72.

norteamericano; y los centralistas pugnando por una república sin división de estados y sujetos a un solo poder central.

En la constitución de 1824, se estableció la prohibición de hacerle reformas a la misma hasta pasados diez años, con el propósito de crear una estabilidad política en el país, trayendo como consecuencia más disputas entre los dos grupos y así en 1835, pasados los diez años y tras diversos acontecimientos bélicos, el grupo centralista alcanzó la victoria en el interior del Congreso y excediéndose en sus facultades se auto nombró Constituyente creando de esta manera una nueva Constitución,<sup>85</sup> evidentemente centralista. Primero aprobaron un documento llamado *Bases para la nueva Constitución*, dando fin al sistema federalista. La nueva Constitución se dividió en siete documentos, que organizaban los aspectos políticos del país por esta razón se le conoció como *Constitución de las Siete Leyes*, de los aspectos importantes se encuentran, la creación de un órgano de gobierno denominado Supremo Poder Conservador, el cual servía como medio de control de los otros tres poderes, otorgándole la facultad de declarar nulas las leyes y decretos del legislativo.

Por otro lado el legislativo regulado en la tercera de las siete leyes, siguió dividido en dos Cámaras, diputados y senadores, presentando esta última el cambio más radical por no estar bajo el sistema federalista; dicha Cámara de corte aristócrata, era electa por todas las instituciones del país, desde el Ejecutivo hasta las juntas departamentales.<sup>86</sup> Respecto a la creación de leyes se estableció que la Cámara de Diputados siempre se erigiría como cámara de origen, además se estableció la facultad de iniciar leyes a los diputados y al Presidente sobre todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia se le atribuyeron algunas materias.

Debido a las constantes luchas entre los dos grupos y tras perder el territorio texano, se sublevó un nuevo grupo de centralistas pidiendo la reforma de la Constitución y el desconocimiento de los Poderes de la Unión a través del plan de Tacubaya, con esto se erige un nuevo Constituyente encabezado por Nicolás Bravo, esta vez

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 73.

<sup>86</sup> Enciclopedia Parlamentaria, Op. cit. p. 136.

llamado Junta Nacional Legislativa, resultado de esto se promulgan *las Bases de Organización Política de la República Mexicana*, mejor conocida como *Bases Orgánicas*, sancionadas por el entonces de nuevo presidente Antonio López de Santa Anna, en junio de 1843. Sin duda seguía el corte centralista esta nueva constitución, con la salvedad de haber disuelto al Supremo Poder Conservador.<sup>87</sup>

El Legislativo en esta época de igual manera estaba conformado por dos Cámaras, la de diputados integrada por un representante por cada 70 mil habitantes y la de senadores compuesta por 63 personas que hubiesen estado relacionados con el ramo militar religioso o civil electas por las asambleas departamentales y por un proceso al cual concurrían el Presidente, la Suprema Corte de Justicia, y la Cámara de Diputados.<sup>88</sup>

Pero fue poco el tiempo que esta nueva Constitución tuvo vigencia debido al restablecimiento de la constitución de 1824, tras una victoria política de los liberales, a través de un documento llamado *Acta Constitucional y de Reformas a la Constitución de 1824*. Publicada el 21 de mayo de 1847, resultado de un nuevo Congreso Constituyente.

#### 2.4.2. CONSTITUCIÓN DE 1857

Para llegar a la integración del nuevo Constituyente, México a través por un periodo de guerras tanto extranjeras como civiles, creando una gran inestabilidad, y de nueva cuenta la disputa entre los liberales y conservadores, hundió a la nación mexicana en una severa crisis, la cual trataron de sobrepasar poniendo a Santa Anna en la presidencia, pero más tarde un nuevo grupo de liberales intento derrocarlo por medio de una guerra y la expedición de un nuevo plan, el llamado Plan de Ayutla de inmediato declaró el desconocimiento de Santa Anna como ]Presidente, la proclamación de una república y llamó a la formación de un nuevo Congreso Constituyente.

---

<sup>87</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Op. cit. p. 490.

<sup>88</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Principios Generales, Porrúa, México, 2006, p. 88.

El Congreso quedo integrado por 78 diputados en su mayoría pertenecientes al grupo de los liberales, para ese tiempo estaban divididos a su vez en radicales o puros y moderados. En principio se discutió si era necesaria la creación de una nueva Constitución, o bien, restablecer la de 1824, y así el 5 de febrero de 1857 se promulgó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. La cual entraría en vigor el 16 de septiembre de ese mismo año.

Dentro de esta Constitución compuesta por 128 artículos divididos en ocho titulos, siendo el título tercero el relativo al legislativo mexicano, de donde surgió el Congreso de la Unión, de corte unicameral poniendo fin al régimen bicameral presente desde 1824, provocando un fortalecimiento de este ante los demás Poderes de la Unión.

El título tercero de la nueva constitución en sus articulo del 51 al 74, regula la actividad legislativa dentro de la cual se encuentran como puntos más destacados la integración del Congreso, conformada por un diputado por cada 40 mil habitantes o por una fracción de 20 mil; se estableció la diputación permanente; la incompatibilidad con otros cargos públicos; la edad mínima de 25 años; la inamovilidad por cuestiones de ideas; la renovación del Congreso cada dos años; los periodos de sesiones, dos por año, en el cual a la apertura del primero el Presidente de la Republica rendiría un informe sobre la situación del país.<sup>89</sup>

En el procedimiento legislativo, la iniciativa correspondía al Ejecutivo, al Congreso y a las Legislaturas locales, una vez presentadas se turnaban a una comisión la cual tenía la obligación de dictaminar, para después pasarlas al Pleno donde se discutían y votaban para después ser enviadas al Ejecutivo quien hacia las observaciones correspondientes, o bien, aprobaba dichas propuesta. En el caso de realizar observaciones se ponía a disposición de las comisiones respectivas el expediente, quienes tendrían que someterlo a un nuevo dictamen y ponerlo a discusión en el Pleno.

---

<sup>89</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, serie II, Documentos, V. II, Leyes y Documentos de la Nación Mexicana, T. 2, Entre el Paradigma Político y la Realidad, la Definición del Papel de México en el Ámbito Internacional y los Conflictos entre Liberales y Conservadores, Miguel Ángel Porrúa, México 1997, pp. 534 y 535.

La diputación permanente estaba compuesta por un diputado de cada uno de los estados, los cuales tenían facultades para autorizar al Ejecutivo de disponer de la guardia nacional, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, realizar dictámenes, sobre leyes pendientes a fin de ser discutidas en el próximo periodo de sesiones.

En ese mismo año el 4 de diciembre se expidió un nuevo Reglamento Interior del Congreso, considerado como el ordenamiento con mayor estructura normativa sobre el Poder Legislativo mexicano, pues estaba integrado por secciones y capítulos, específicos para desarrollar la función legislativa.

Por último el sistema unicameral de nuevo fue sustituido por el bicameralismo pero esto no ocurrió sino hasta 1874, reforma conocida como la reforma Lerdo en conmemoración de Sebastián Lerdo de Tejada, quien fue el principal promotor de dicha reforma, este personaje se basó en la idea del difícil ejercicio del gobierno por parte del Ejecutivo por estar completamente supeditado al Legislativo; además pugó por la falta de representación federativa en el Legislativo.<sup>90</sup>

En el México independiente llama la atención la falta de una representación real del pueblo mexicano, pues la idea primordial de los políticos de la época era brindarle al naciente país una estabilidad política, de tal modo, que en muchas ocasiones se dejaron a un lado los intereses de la colectividad, lo cual se vio reflejado en la gran desigualdad económica y social.

## 2.5. LA REVOLUCIÓN MEXICANA

A la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia de México en 1876, el país se vio inmiscuido en grandes contrastes, por un lado al fin había una estabilidad política, que trajo como consecuencia el crecimiento económico, cultural, jurídico y político lo cual fue bien recibido por la clase política contemporánea; y por otro lado a nivel social había una gran división de clases, la campesina junto con la obrera por un lado y la burguesía en contraposición, encontrándose la primera en una miseria y subordinación ante la segunda, con todo esto, por mucho tiempo no hubo

---

<sup>90</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. p. 80.

levantamientos en contra del régimen porfirista, por lo que el país se encontraba en cierta calma y sin ningún cambio en el interior de los Poderes de la Unión.

En este sentido durante el periodo porfirista el Legislativo mexicano corrió con la misma suerte, tuvo una gran actividad al crear diversas leyes muchas de ellas eran resultado de la voluntad de Porfirio Díaz, haciendo evidente la subordinación del legislativo ante el Ejecutivo, presenciado desde la época juarista, pero en este periodo se acrecentó, convirtiendo al presidente Díaz en un legislador “de facto”, debido a que tenía completamente bajo su poder al Congreso, quien solamente recibía las iniciativas hechas por el ejecutivo y daba mero trámite a estas para posteriormente ser promulgadas y dar cumplimiento al mandato constitucional.

Así tras el hartazgo de las clases desfavorecidas, reflejado en las famosas huelgas de Cananea y Río Blanco y de la inconformidad de la reelección de Díaz en las elecciones de 1910, por parte de algunos políticos; se llamó a la revolución tratando de derrocar a Porfirio Díaz; a través del movimiento encabezado por Francisco I. Madero quien plasmó sus ideas en el *Plan de San Luis*, en el cual se deja a un lado el tema del legislativo.

De manera general el Legislativo en este periodo revolucionario nunca fue el punto principal de las ideas políticas y guerrilleras, debido a que todos los caudillos buscaban derrocar al Ejecutivo, de esta manera cuando algún personaje arribaba a la presidencia del país era derrocado por su opositor quien de inmediato luchaba por aquel puesto y buscando la aceptación general a través de propuestas de cambios políticos y sociales; toda esta descarga de ideas se vio reflejada en planes, cuyo objetivo principal era el desconocer al Presidente en turno y no así darle mayor presencia al Legislativo quien siempre ocupó un papel secundario.

Un punto de suma importancia en este periodo revolucionario, es la creación de partidos políticos, lo cual surgió derivado de una entrevista concedida por el Presidente Díaz a un periodista norteamericano, en la cual señaló que México estaba listo para la democracia y que todas las movilizaciones sociales ocurridas en el país sería conveniente se institucionalizaran en partidos políticos, a lo cual

diversos sectores reaccionaron haciendo caso a esto, resultando de esta manera el Partido Liberal, el Partido Antirreeleccionista fundado por Madero,<sup>91</sup> con el fin de renovar los cargos públicos que hasta esas fechas carecían de movilidad.

Así, durante varios años mientras duro la etapa armada de la revolución el legislativo no encontró grandes cambios a pesar de las ideas de algunos revolucionarios quienes pugnaban por la renovación de este pero sin hacer modificaciones a su estructura.

Como consecuencia del levantamiento de Madero contra el régimen porfirista, se llegó a un acuerdo firmado en Ciudad Juárez, donde el Presidente Díaz, aceptaba renunciar al cargo, provocando, que el Congreso convocara a elecciones extraordinarias lo cual generó una serie de campañas electorales, encabezadas por Madero quien resultó triunfante para ocupar el cargo de Presidente de la República; uno de sus objetivos era restablecer el poder en el Legislativo. Así en 1912, se renovó el Congreso, siendo el primero en haberse constituido a través del voto directo de los ciudadanos y conformado por Partidos políticos con distintas tendencias ideas políticas.<sup>92</sup>

Derivado del incumplimiento a las propuestas hechas en el Plan de San Luis y de la falta de gobierno, surgieron más movimientos armados que ahora pedían la cabeza de Madero, entre ellos Emiliano Zapata, en su Plan de Ayala, donde pugnaba por el desconocimiento del Presidente y la reestructura del gobierno, a través de la formación de un nuevo Congreso que fuese el encargado de restablecer el orden.

Victoriano Huerta, jefe militar quien al comienzo estaba del lado maderista se volvió en contra del presidente en 1913, logrando usurparle el puesto a Madero, con la intención de lograr la paz; Huerta durante su gobierno encontró problemas ante el Congreso quien intentaba recobrar su fuerza política, a lo cual se opuso enérgicamente provocando que fuesen perseguidos y encarcelados los integrantes

---

<sup>91</sup> Enciclopedia parlamentaria, serie I, Op. cit. p. 206.

<sup>92</sup> *Ibíd*em, p. 216.

de esa legislatura; a demás Huerta ordenó la disolución del Congreso en octubre de 1813 misma que duró hasta 1816.

De inmediato en el norte del país los revolucionarios encabezados por Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, y Francisco Villa entre otros se volvieron en contra de este nuevo gobierno y creando el Plan de Guadalupe bandera del movimiento constitucionalista decretaban el desconocimiento de Huerta; el nombramiento de Carranza como encargado del Ejecutivo de manera provisional; y la pugna de establecer el orden constitucional, esto acrecentó las filas de los constitucionalistas encabezados por Carranza quienes asumieron el carácter de poder legislativo; y autonombrándose interpretes de la voluntad del pueblo, expidieron diversas leyes desde los campos de batalla.<sup>93</sup> De esta manera el ejército constitucionalista entró victorioso a la ciudad de México.

De nueva cuenta surgieron conflictos al interior del ejército constitucionalista, esta vez el descontento fue entre Carranza, Villa y Zapata exigiendo este último la adhesión del Plan de Ayala al constitucionalismo. Evidentemente el rompimiento se dio, y tras un intento de Carranza de restablecer la unión, accedió a la petición de Zapata de crear una junta encargada de decidir el régimen del gobierno provisional, a la cual podrían concurrir gobernadores y jefes militares. La Junta se realizó en el estado de Aguascalientes, donde iniciaron sesiones en octubre de 1814, declarándose soberana, ahí mismo se nombró como presidente interino a Eulalio Gutiérrez, a lo cual Carranza reaccionó rompiendo lazos con la Junta ahora llamada Convención, de nuevo se presentó una fragmentación del movimiento revolucionario, provocando la existencia de dos gobiernos paralelos encabezados por los constitucionalista y los convencionalistas.

Un punto destacado de esta convención fue el declarar un régimen parlamentario el cual comenzaría en 1915, con la expedición de leyes en materia agraria y de carácter social. Para ese mismo año la convención se disolvió en gran parte por la derrota de Villa en la ciudad de Celaya, dejando un legado importante de principios retomados posteriormente por la Constitución de 1917.

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, p. 223.

Carranza de nuevo entró a la ciudad de México y de inmediato convocó a elecciones para la creación de un Congreso constituyente que tendría como objetivo reformar la constitución de 1857, pero la integración de este Congreso dejó a un lado las ideas y a los revolucionarios opositores del constitucionalismo, por lo tanto villistas y zapatistas estaban fuera.

El Congreso quedó instalado el 21 de noviembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, con 140 diputados de los 240 previstos, dentro de los cuales se encontraban abogados, médicos, contadores, obreros, agricultores, ferrocarrileros,<sup>94</sup> dando así cabida a la representación de la mayoría de los sectores de la sociedad.

El inicio de las sesiones comenzó por discutir el proyecto de Constitución presentando por el Primer Jefe Venustiano Carranza, quien en busca de un fortalecimiento del Poder Ejecutivo buscó restarle facultades al Legislativo, pugnando por un sistema presidencialista, pues el Legislativo implicaba un obstáculo para gobernar; basando sus ideas en la no aplicación de un régimen parlamentario ya que no tenía cabida en el país, pues sólo este sistema de gobierno era comprensible en países con antecedentes monárquicos, y lo único factible en México era robustecer y consolidar el gobierno presidencial.<sup>95</sup>

De esta manera el Congreso constituyente aceptó la forma de gobierno presidencialista dejando a un lado el régimen parlamentario que de una u otra forma se había gestado desde la constitución de 1824, aunque debido a facultades extraordinarias concedidas a los presidentes se desarrolló una forma de gobierno presidencial de facto.

De las discusiones acerca del cuerpo legislativo en el constituyente, se resolvió a cerca de la integración del Congreso, bajo el sistema bicameral; se pugno porque el cargo de diputado no fuese indefinido; y se aceptó la disminución de facultades del

---

<sup>94</sup> *Ibídem* p. 229.

<sup>95</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, Documentos Vol. I Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, T. 3 La Estabilidad Política y la Modernización Económica, Un Nuevo Pacto para la Nación, 1906-1917, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 351.

Congreso,<sup>96</sup> de manera general se respetaron los artículos relativos al Poder Legislativo consagrados en la Constitución de 1857.

“El Congreso constituyente para sus trabajos eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de *Constitución*, que presentaban al Pleno los dictámenes sobre los artículos del proyecto de de Carranza”.<sup>97</sup>

De esta manera lo relativo al Poder Legislativo quedó regulado en el Título tercero, Capítulo II, del artículo 50 al artículo 79, estos a su vez divididos en cuatro secciones; la primera de la elección e instalación del Congreso, la segunda de la iniciativa y formación de las leyes; la tercera de las facultades del Congreso y por último la cuarta sección de la Comisión Permanente.

Los diputados eran electos de manera directa y duraban en su encargo dos años, mientras que los senadores duraban cuatro años renovándose por mitades cada dos años.

Ahora bien con el tiempo los preceptos constitucionales encaminados a reglamentar el Legislativo mexicano han sufrido diversas reformas entre las más importantes están la temporalidad de la renovación de la cámara de diputados, pasando de dos a tres años en 1933; la aparición de la representación por mayoría relativa y proporcional establecida en 1963 y 1977, respectivamente, reformas que trajeron consigo un cúmulo de leyes encaminadas a regular la elección de legisladores materia del derecho electoral.

Por lo que hace a las reformas de mayor trascendencia para la Cámara de Senadores, en 1933, se amplió de cuatro a seis años el periodo para desempeñar el cargo de senador y se suprimió la renovación de la Cámara por mitades; en 1993, se incorporó el sistema de representación proporcional y se aumentó a tres el número de senadores por cada Estado, siendo dos electos por mayoría relativa y uno por el sistema de representación proporcional.

---

<sup>96</sup> Enciclopedia Parlamentaria de México; serie I, Op. cit. p. 234.

<sup>97</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. p. 83.

No es entonces sino con la constitución de 1917 donde se logra por primera vez hacer evidente la participación de la población en los asuntos públicos pues como se señaló, en la creación de tan importante documento participaron representantes de distintos sectores sociales a fin de poder hacer evidente las necesidades de cada sector.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO CONCEPTUAL Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

#### 1. CONCEPTOS GENERALES

Es importante para poder entender la función del legislativo mexicano analizar algunos principios básicos sobre los cuales se sustenta su participación en la actividad política del país, por lo tanto es conveniente explicar los conceptos de Estado, representación popular y división de poderes, logrando con esto buscar una base ideológica de las propuestas presentadas posteriormente.

Por otro lado como se ha visto existen a lo largo del mundo distintas denominaciones para referirse a los órganos encargados de expresar la voluntad general, por lo tanto resulta necesario determinar a qué obedece esta denominación y al respecto serán analizadas dos instituciones el parlamento y el poder legislativo mexicano haciendo evidente las diferencias y similitudes existentes entre estos y así poder determinar si únicamente obedece a una diferencia de términos, o bien, si sus denominaciones tienen una implicación mayor en su contexto político.

##### 1.1. ESTADO

Este término nace con la obra de Maquiavelo “El Príncipe”<sup>1</sup> y ha sido objeto de numerosos estudios por diversas disciplinas como la sociología, la política y la jurídica, convirtiéndose en un concepto multidisciplinario. Como señala el doctor Andrés Serra Rojas “Es un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos complejos, todo ello para servir a la sociedad”, a esto le añade “El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo”.<sup>2</sup> Francisco Porrúa ofrece una definición muy similar basándose en elementos, fines y las disciplinas que lo estudian a lo cual señala “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un

---

<sup>1</sup>“...Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados.”

<sup>2</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, decima primera edición, Porrúa, México, 1990, p. 167.

orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.<sup>3</sup>

Por otra parte Hans Kelsen señala “El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez, solo restringida por la reserva del derecho internacional”.

Al hablar de las teorías relacionadas con la naturaleza del Estado, se encuentra la fundamentación del porque el Estado existe y para qué fin fue creado brindando al mismo tiempo una definición del mismo.

Dentro de las múltiples teorías destacan la teoría contractualista, basadas en las ideas de Thomas Hobbes, Jhon Locke y Jean Jacques Rousseau, quienes postulaban que el Estado nacía de un contrato realizado por individuos en un principio completamente libres, quienes renunciaban a parte de su libertad para someterse a un poder creado por ellos mismos y de esta forma verse sometidos a la voluntad general, creando las instituciones suficientes encargadas de gobernarlos.

Los citados autores tienen diferencias en cuanto al origen; Hobbes señaló que era necesario ponerle fin a la constante situación de guerra entre cada hombre, y con la creación del Estado se lograría. Locke concibe la idea de la injusticia donde cada hombre por el hecho de su libertad no tiene porque ceder ante otro, defendiendo su vida, libertad y posesiones, provocando una injusticia al ejercer sus derechos, por lo tanto deciden someterse a una sociedad política donde la autoridad reside en el poder soberano quien tiene la obligación de velar por los derechos fundamentales de todos.<sup>4</sup> Por último Rousseau, se sustenta en la existencia de un Estado pre-social, primitivo e igualitario, en donde al crearse la propiedad se ocasionó una desigualdad y el fin del estado de naturaleza primitivo perdiendo de esta manera la libertad y para

---

<sup>3</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Teoría Política, trigésima séptima edición, Porrúa, México, 2003, p. 198.

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p. 174.

recuperarla los hombres acuerda crear artificialmente la sociedad política, cediendo sus derechos naturales, lo cuales les serian devueltos en protección a sus derechos.

La teoría sociológica, señala al Estado como el producto de un fenómeno social creado por exigencia de la vida social, con apoyo del derecho, con el cual se crean instituciones permanentes provistas de fines y sanciones.

Hegel sustentado en el estudio dialectico, concibe al Estado como espíritu, donde surge como síntesis de la dialéctica entre ética, religión y derecho, estas a su vez síntesis de las relaciones humanas. Pronunciándose así como la autentica expresión y el punto culminante que tiene el espíritu absoluto.<sup>5</sup>

La teoría de Jellinek concibe al Estado como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario, A él se le debe la determinación de los tres elementos del Estado; población, territorio y poder.<sup>6</sup>

Por último la teoría jurídica por Hans Kelsen, partiendo de la idea que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente, siendo la totalidad del orden jurídico o un orden parcial. Señala “El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es solo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico”.<sup>7</sup>

Atendiendo a la teoría de Jellinek serán a analizados los tres elementos del Estado, población, territorio y poder, elementos aceptados por la mayoría de tratadistas.

El primer elemento del Estado la población, hace referencia a un elemento cuantitativo, es decir, al número de hombres y mujeres en su totalidad que viven en un determinado lugar. Desde un punto de vista sociológico señala Reinhold Zippelius es “el conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia nacional ,fundado, por su parte, en una pluralidad de factores, como la

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, octava edición, Porrúa, México, 2003, p. 16.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>7</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.* p. 183.

afinidad racial, la comunidad de cultura y la comunidad de destino político”.<sup>8</sup> El doctor Ignacio Burgoa señala que se trata de un grupo de habitantes que se asientan en un territorio, por el solo mero hecho de la convivencia, guardando una simple relación física.<sup>9</sup>

Así la población constituye la base del Estado, encontrándose unida por diversos vínculos como son los económicos, religiosos, lingüísticos, de afinidad o parentesco, por lo tanto es el elemento del Estado que le da vida y en quien se va a ver reflejado cualquier acto realizado.

Ahora bien el territorio es el espacio geográfico, una parte de la superficie terrestre, donde viven los hombres al agruparse. Por un lado es un factor de influencia sobre el grupo humano que reside en él. Dentro de este espacio geográfico el Estado es donde ejerce su poder o imperium, es decir, como señala Burgoa citando a Burdeau es un cuadro de competencia y un medio de acción,<sup>10</sup> convirtiéndolo en el lugar donde los gobernantes ejercen sus funciones y donde se delimita la independencia del Estado frente a otros, poniendo de esta manera un límite al actuar de sus similares. Así mismo es donde tienen vigencia y aplicabilidad las leyes emanadas del propio Estado ya que fuera de ese lugar pierden toda validez.

El poder como último de los elementos, nace de la necesidad de implementar un medio para conseguir los fines encomendados y de esta manera imponerse a través de la aplicación de normas jurídicas, garantizando la convivencia de la población. Es considerado como dominio, imperio, capacidad de mando y de ejecución implicando decisión sobre otro, en principio y conforme a la definición de Estado se puede entender que este elemento surge y emana del pueblo, quien tendrá la obligación de someterse a ese imperio.

La manera de manifestarse es a través de la creación de normas imponiendo al mismo tiempo sanciones para el debido cumplimiento, o bien, hacerlas cumplir por

---

<sup>8</sup> ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, Ciencia de la Política, Héctor Fix Fierro Trad. cuarta edición, Porrúa, México, 2002, p. 70.

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Porrúa, México, 1994, p. 39.

<sup>10</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. p. 160.

medio de la fuerza física para lo cual se establece un gobierno definido por Burgoa como “el conjunto de órganos del estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece”

El poder reúne dos características, el monopolio y la soberanía, la primera se refiere a la facultad exclusiva del Estado de ser el único capaz de ejercerlo, por otro lado la soberanía integrada por dos aspectos, uno interno distinguiéndose como el único poder dentro del propio Estado; y el aspecto externo el cual implica una igualdad ante otros Estados.<sup>11</sup>

El fin primordial de cualquier Estado es el bienestar y la paz de su población, satisfaciendo necesidades de carácter económico, social, cultural, físicas, espirituales o cualquier otra que llegase a surgir y en concordancia con Rousseau, existe una voluntad general la cual crea un ente para su propio beneficio por lo tanto la misma población tiene el derecho de involucrarse en la actividad del Estado para alcanzar y satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es conveniente hacer referencia a las formas de Estado existentes, debido a que en esto se fundamenta la intervención de la población en la conducción del Estado.

Existe el Estado unitario o centralista y el federal el primero implica la existencia de un solo órgano encargado de ejercer la función administrativa y legislativa, tendiendo un ámbito de aplicación en todo el territorio.<sup>12</sup> La política y la conducción del propio Estado están encabezadas por un solo ente, se desprende entonces la homogeneidad del poder en un solo ente.

Por otro lado en el Estado federal existe la unión de varios Estados antes divididos, sin ninguna relación entre si y por consiguiente cada uno de ellos tenía sus propios órganos, pero al unirse ceden parte de su soberanía creando un nuevo ente soberano, encargado de velar por los intereses de todos, el ejemplo más significativo es el de los Estados Unidos.

---

<sup>11</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, Op. cit. p. 354.

<sup>12</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. p. 406.

## 1.2. DIVISIÓN DE PODERES

Quedó explicado lo concerniente al poder como elemento del Estado pero ¿cómo se ejerce?; para resolver esta interrogante se postuló la teoría de la división del poder público, así desde Aristóteles se comenzó a hablar de una división de funciones en la *Polis*, distinguiendo a órganos deliberativos, órganos de magistratura y los órganos judiciales.<sup>13</sup>

Con la caída del rey Carlos I de Inglaterra y a razón del triunfo de la revolución encabezada por Oliverio Cromwell, se expidió el *Intrument of goverment*, donde se pugnó por una división de poderes para limitar la autoridad del monarca; así mismo John Locke en el ensayo sobre el Gobierno Civil, desarrolla una teoría, en la cual distingue la función de gobierno, la de impartición de justicia y la de creación de leyes, pero solamente hace el reconocimiento de dos poderes, el legislativo y el ejecutivo.

No fue sino hasta la publicación del libro "*L'Esprit des Lois*" de Montesquieu donde después de hacer un estudio del sistema parlamentario Inglés elaboró el siguiente principio "Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás".<sup>14</sup> Con esto reconoce tres poderes el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial, mediante el primero el príncipe o magistrado hacen leyes y las derogan; mediante la segunda potestad se tiene la facultad de hacer la paz o la guerra, y establece la seguridad; y la tercera, castiga los delitos y juzga diferencias entre particulares.<sup>15</sup> De esta manera Montesquieu garantiza la libertad del hombre, pues la concentración del poder en una sola persona acarrea el abuso de su ejercicio y resulta perjudicial para la libertad del hombre.

Actualmente se reconocen tres poder legislativo, ejecutivo y judicial, correspondiendo al primero la creación, modificación y derogación de las leyes; al segundo importa la ejecución de todas las normas emanadas del legislativo,

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p. 367.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 368.

<sup>15</sup> *Ídem*

allegándose de elementos necesarios para poder exigir su cumplimiento, además de ser el representantes del Estado a un nivel internacional, y por último el judicial encargado de dirimir controversias suscitadas entre los particulares, o entre estos y el gobierno; con esto se lograría cumplir con los fines del Estado. De esta manera los Estados Unidos de Norteamérica adoptaron el lema “checks and balances”, sistema de frenos y contrapesos entre los órganos de los Estados para que se equilibren entre sí.<sup>16</sup>

En cada país se instituye una distribución y relación entre los poderes como en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, comúnmente se presenta en Estados constitucionales donde adoptan la forma representativa de gobierno, pues donde exista una norma fundamental se salvaguardan los derechos del hombre y la división de poderes instituyendo el control y equilibrio entre estos.

La distribución del poder ha de entenderse como un mecanismo para evitar la arbitrariedad de los poderes y contar con un verdadero equilibrio entre ellos. Por lo tanto este modelo respondió a los reclamos contra el despotismo europeo los cuales buscaban un ambiente de libertad y democracia.

Este sistema se instaló de manera eficiente en los nacientes Estados constitucionales y con formas de gobierno representativas. Por ende, el fin primordial de los Estados en el siglo XXI, es que la división y colaboración de poderes se fortalezca y se controle para dar pauta a un Estado de derecho donde las autoridades constitucionales estén sujetas a al imperio de la ley.

Hoy en día, la separación del poder ha pasado a ser una colaboración sin implicar una pérdida de facultades, logrando así un mejor desarrollo de los países, pues al existir una cooperación entre los tres poderes se facilita la función de cada uno. Una implicación más de la división de poderes es que para la validez de un acto es necesaria la participación de los tres órganos, o bien por lo menos dos, haciendo valido el principio de contrapesos.

---

<sup>16</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit. p. 402.

La separación de los órganos estatales implica una relación con los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las instituciones financieras, electorales entre muchas otras.<sup>17</sup>

Estas ideas se fueron generalizando en el mundo aplicándose en diversos Estados, siendo algo recurrente y esencial en todos, la creación de asambleas electas por el pueblo encargadas de crear leyes, considerándolas como un ente de influencia superior; al no haber hombres designados por la naturaleza para representar a la sociedad y ejercer la soberanía, se necesitó escoger a los encargados de realizar esta función y para poder llevarlo a cabo, fue necesario recurrir a elecciones populares, pues de otra manera era casi imposible poner de acuerdo a todos los individuos en los asuntos públicos. De esta manera el Legislativo se erige como el órgano depositario de la soberanía, constituyendo de la inteligencia de la sociedad, pues dicta las leyes que han de poner en práctica para provecho del gobernado.

En México desde su fase independentista e influenciado por las ideas norteamericanas y europeas consagró este principio de división en la constitución de Apátzingan, en el artículo 44 señalando que el poder permanecería el cuerpo representativo que la soberanía del pueblo residía en el Supremo Congreso Mexicano, creándose dos corporaciones, la del Supremo Gobierno, y el Supremo Tribunal de Justicia. Así las sucesivas constituciones siguieron este régimen, salvo el Estatuto del imperio de Maximiliano, en donde el soberano era el emperador y la constitución centralista de 1836 en donde se creó un cuarto poder el Supremo poder Conservador.

En la vigente constitución mexicana se reafirma el principio de división de poderes en dos niveles de gobierno, el federal y el estatal incluido el Distrito federal en los artículos 49, 116, y 122, que señalan:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>17</sup> MURO RUIZ, Eliseo, Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p. 8.

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

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo...”

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo...”

Con esto se deja completamente claro que en México se adoptó la teoría de Montesquie y no así la indivisibilidad del poder y de distribución de funciones.

En nuestro sistema político encontramos esta división materializada en un Congreso de la Unión encargado de crear leyes, dividido en dos asambleas la Cámara de Diputados y la de Senadores; el ejecutivo reside en la figura del Presidente de la república y el judicial depositado en sistema estructurado encargado de aplicar las normas, encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y seguido del Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Toda esta fórmula de organización se ve repetida en el interior de cada uno de los Estados.

En la carta magna se establecen las facultades de cada uno de los poderes, delimitando en este sentido su actuación y sometidos bajo el principio “La autoridad no puede hacer nada mas allá de que lo expresamente concedido” se garantiza plenamente la libertad de las personas y el ejercicio del estado de derecho.

La división del poder no debe entenderse de manera tajante, por lo tanto se vuelve necesario eliminar la idea que los órganos en ejercicio del poder sólo pueden

realizar sus funciones atendiendo a su naturaleza, es decir; el legislativo únicamente cree leyes o el poder judicial se limite a impartir justicia, pues como se señaló esta división facilita el cumplimiento de los fines del Estado, y por lo tanto cada uno de los órganos en ejercicio del poder pueden realizar actos que materialmente corresponderían a los otros, siempre y cuando estas facultades se apeguen al marco constitucional. Para dar respuesta a esto la doctrina llama temperamentos que son disposiciones que establecen la concurrencia de dos o más órganos del estado para el desarrollo de una atribución, de esta manera los temperamentos son mediadas o acciones que disminuyen la rígida división del poder. Como ejemplo claro está la facultad del ejecutivo de iniciar leyes o de legislar en cierta materias

Sea como se llame la forma el Estado siempre existirá un cuerpo encargado de crear leyes quien será el órgano con más relevancia pues puede entenderse su función como la expresión de la voluntad del pueblo y el medio para conseguir el bienestar social.

### 1.3. REPRESENTACIÓN POPULAR

La representación política o popular constituye un fenómeno presente en todos los regímenes políticos variando su nivel de importancia según el entorno donde se desenvuelvan pero se puede precisar que esta figura está presente en toda sociedad donde un grupo de personas toma decisiones en nombre de la colectividad; con especial énfasis se ha desarrollado en los sistemas democráticos. Inicialmente el concepto de representación no estaba vinculado con elecciones o democracia; debido a que una persona, el rey, era representante de una nación; y no es sino por el transcurso histórico que a este concepto se le ligó con las ideas de justicia, democracia y libertad.

En Inglaterra surgen estas ideas, y ahí precisamente van evolucionando, convirtiéndose en un concepto fundamental para su política, como lo fue para los franceses y norteamericanos al considerarla como un derecho fundamental del hombre, de esta manera el concepto de representación parlamentaria se convierte en representación popular.

Durante los siglos XVII y XVIII diversos pensadores comenzaron a crear conceptos acerca de la representación. Tomas Hobbes hace referencia en su teoría del contrato social a la voluntad de las personas de someterse a una autoridad soberana designándola como su representante político encargado de conseguir la paz. Hobbes además brinda una definición de representante considerándolo como alguien autorizado para actuar, implicando un derecho de actuación.<sup>18</sup> El punto central de su teoría es la autorización ilimitada ya que el hombre al establecer el contrato social autoriza todas las acciones y juicios del representante como si fueran suyas, haciéndose responsable de estas.

Jonh Locke, defensor del gobierno representativo, y basado en la idea del gobierno por consentimiento, establece en contraposición al poder absoluto un proceso donde los hombres formarían una sociedad y aceptarían las decisiones de la mayoría, estableciendo un gobierno encargado de hacer leyes y de administrarlas. Otro argumento de Locke, es el llamado gobierno legítimo, sustentado en el consentimiento de los gobernados, quienes están facultados para sublevarse, limitando así los actos de gobierno. Para Locke el rasgo distintivo es un poder legislativo establecido en una persona o en una asamblea nombrada por el pueblo y considerada el máximo poder que respalda los actos de gobierno.

Montesquieu basa su teoría en los elementos de la democracia exponiendo como ley fundamental de está, el sufragio del pueblo, quien tiene la facultad de establecer a sus gobernantes, pues sólo ellos saben en quien confiar la autoridad que los regirá, siendo su única atribución, pues una vez establecidos los representantes, son estos últimos los encargados de discutir los asuntos políticos sin ninguna intervención, o bien, sin la necesidad de recibir instrucciones de los particulares, sin eximirlos de responder y dar cuentas a sus representados.

Por su parte Rousseau va en contra de las mencionadas teorías argumentando la inconveniencia de representar a la soberanía por ser esta inalienable, y por tratarse de la voluntad general, entonces los diputados o miembros de las asambleas son únicamente comisarios y no pueden resolver nada en definitiva; partidario de la

---

<sup>18</sup> VALENCIA ESCAMILLA, Laura, Op. cit. p. 19.

democracia directa, establece “Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula.”<sup>19</sup> Por otro lado señala que la representantes proviene del feudalismo, y la considera como un término nuevo, pues ni siquiera en roma los tribunos de la plebe, podían considerarse representantes pues no podían usurpar las funciones del pueblo ni prescindir de un plebiscito, termina su argumentación postulando la perdida de libertad del pueblo y la desaparición de este, al elegir representantes.

La representación requiere la acción de un sujeto determinado imputada a los demás y a su vez soportada por el poder estatal, señala Amador Rodríguez Lozano,<sup>20</sup> es decir, representante y representados forman parte de un asociación política llamada Estado y las decisiones emanan del cuerpo de representantes sostenidas por la coacción estatal.

La representación popular presenta varias funciones entre estas están la limitación del poder, la tarea legislativa y la legitimación; respecto a la primera sirve como un sistema de contrapesos según las teorías de la división del poderes. Por lo que hace a la función legislativa, es considerada la actividad más importante pues al instaurarse los sistemas representativos hallaron la forma de crear leyes y en consecuencia limitar el poder de los demás órganos convirtiéndose en el principal órgano del Estado a mediados del siglo XIX. Por último, la función de legitimación tiene como objetivo buscar la aprobación popular y evidenciar la voluntad general.

En cuanto a quien corresponde el ejercicio de la representación popular, algunos autores limitan la representación únicamente a los integrantes de los órganos legislativos argumentando que los integrantes de este son quienes establecen el ordenamiento jurídico al cual los otros poderes se someten; a demás consideran al ejecutivo solamente un administrador, quien gobierna con tal carácter. Otra corriente, considera representantes a los titulares del poder ejecutivo y judicial, basados en el

---

<sup>19</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, decimo tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 66.

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, Lo Clarooscuro de la Representación Política: Una Visión Jurídica-politológica Contemporánea, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, pp. 13 y 14.

modelo de elecciones, es decir, cualquier cargo resultado de elecciones a las que concurren los ciudadanos es considerado representante de la voluntad popular.<sup>21</sup>

Maurice Duverger, expone la existencia dos tipos de representación, la fraccionada y la nacional; en la primera cada individuo goza de un porcentaje de soberanía y en consecuencia otorga parte del mandato que los electores brindan a su elegido quien se encuentra atado a la voluntad de su de estos, siendo el objeto de la representación el mandato, donde el elegido debe constreñirse únicamente a las instrucciones de sus electores.<sup>22</sup>

En la teoría de la representación nacional la soberanía pertenece a la colectividad o nación, estos argumentos sirvieron como sustento para que la burguesía derrocara a la aristocracia, e impedirle a las masa la conquista del poder, de esta manera la representación nacional no concebía al voto como un derecho de cada uno de los ciudadanos y si una función pública,<sup>23</sup> así los representantes tienen libertad absoluta para tomar decisiones en beneficio de la colectividad quien esta incapacitada para expresarse.

La democracia juega un papel muy importante en el desarrollo de la representación. Hoy en día esta forma de gobierno se ejerce en la mayoría de países, y es aquí donde la representación popular ha encontrado un lugar cómodo basándose en la representación del pueblo; es en términos aristotélicos el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos para la utilidad pública, por su parte Abraham Lincoln apunta “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo;” entendido de esta manera al pueblo como el destinatario y el principal actor de los actos de gobierno. Para Manuel Gómez Morín citado por Bernardo Bátiz la democracia es “la identificación del poder y del pueblo, cuando el poder es del pueblo estamos frente a la democracia.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibíd*em, pp. 49 y 50.

<sup>22</sup> DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Isidoro Molas y otros Trad. quinta edición, Ediciones Ariel, España, 1970, p. 117.

<sup>23</sup> *Ibíd*em, p.117 y 119

<sup>24</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Op. cit.* p. 23.

Existen dos tipos de democracia; la directa, donde los ciudadanos son el eje de las decisiones, participando en el gobierno a través de diversos medios, como el referéndum o el plebiscito. Por su parte la democracia indirecta es el campo de acción de la representación y esto surge a partir de los siglos XVII y XVIII, donde comienza la idea de elegir a una o varias personas encargadas de tomar decisiones por cuenta de los demás, siendo la fuente directa de toda representación las elecciones, “pues si todo hombre es libre e igual a los demás ninguno puede mandar a otro salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo”<sup>25</sup>

Las asambleas como órganos de representación tienen injerencia importante en esta forma de gobierno y por lo tanto los regímenes parlamentarios, se desarrollan de manera adecuada en un ambiente democrático, pues la soberanía reside en el pueblo y este la ejerce a través de sus representantes elegidos en comicios.<sup>26</sup>

Otro punto importante es el papel que juegan los partidos políticos, pues como instituciones encargadas de agrupar a la sociedad, tienen la función de buscar su representación, de esta manera actúan como un mediador ante los representantes, a través de sus ideas políticas, logrando consensos entre todos los dirigentes en beneficio de la colectividad. Hay quienes conciben a los partidos políticos como indispensables para la representación, sobre todo en los países liberales,<sup>27</sup> convirtiéndose en los principales protagonistas del sistema parlamentario, haciendo posible el sistema representativo.

El parlamento es entonces como encargado de la representación una institución donde se expresan las ideas del pueblo, fungiendo como intérprete de la voluntad general, erigiéndose en el emblema de la representación popular.

Los representantes populares están obligados a atender las expectativas de los ciudadanos, tomando en cuenta sus opiniones, exigencias o necesidades y a demás a informar, explicar y justificar su actuación, así como asumir las responsabilidades por los resultados de su gestión.

---

<sup>25</sup> DUVERGER, Maurice, Op. cit. p. 114.

<sup>26</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. p. 22.

<sup>27</sup> DUVERGER, Maurice, Op. cit. p. 114.

#### 1.4. PARLAMENTO Y PODER LEGISLATIVO

En la actualidad existen distintas denominaciones del cuerpo colegiado encargado de la representación popular, encontrando de tal manera, Parlamentos, Congresos, Asambleas, Cortes, Consejos, Dietas, pero ¿existe una diferencia real entre estas, o bien, se trata de una misma figura?, y para dar respuesta a esto se hace necesario el análisis de dos términos, de suma importancia “Poder Legislativo y Parlamentarismo” ya que del entendimiento de estos se puede comprender el funcionamiento de los órganos de representación y para lograrlo se hace necesario comprender a la disciplina encargada de su estudio, es decir, el derecho parlamentario.

El maestro Francisco Berlín Valenzuela apunta “el derecho parlamentario es la disciplina que estudia el conjunto de normas de diversos rangos constitucionales, legales y reglamentarios, así como de usos y prácticas que regulan la actividad y las atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa.”<sup>28</sup>

Después de un estudio de diversos conceptos concluye Berlín Valenzuela “el derecho parlamentario es el conjunto de normas de que crean establecen, impulsan garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y la motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer político”<sup>29</sup>.

Para Bernardo Bátiz el derecho parlamentario es “el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines”; a su vez cita al jurista Fernando Santaolalla López, quien brinda la siguiente definición. “Cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento

---

<sup>28</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993,p.21

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 34.

de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho.”<sup>30</sup>

Aunado a lo anterior el derecho parlamentario tiene como objeto de estudio a las instituciones legislativas, existentes en el mundo, independientemente de la denominación, de sus funciones y de la importancia política en el país; pero no sólo al derecho parlamentario le interesan las relaciones y leyes que emerjan en el interior de esos cuerpos, también analiza las relaciones con otros órganos públicos y su influencia en la vida política nacional.

Una vez identificado el concepto de derecho parlamentario y su objeto de estudio, es necesario distinguir al parlamento del parlamentarismo y del poder legislativo.

La palabra parlamento proviene del latín *parabole* que significa hablar,<sup>31</sup> señala Bernardo Batíz; parlamento equivale a discurso razonamiento u oración que se hace a un congreso o junta, por lo tanto parlamento es lo que se habla o bien el lugar donde se habla.

Ahora bien apunta Berlín Valenzuela, existe una diferencia entre asambleas y parlamento. La palabra asambleas proviene del latín *atsibulare* lo que quiere decir reunirse simultáneamente, y por tanto suelen denominarse así, a un conjunto de personas reunidas para deliberar sobre un asunto de interés común.

El parlamento según Pablo de Bufalá, es una institución política integrada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta de un número de miembros y que en su conjunto pueden decidir cuestiones importantes.<sup>32</sup>

El parlamento como se precisó tiene su origen en Inglaterra en el siglo XIII, cuando comenzó a fraccionarse el poder político y se instituyó un sistema de control hacia el monarca haciendo validas las prerrogativas de los ciudadanos, creando un cuerpo colegiado denominado Parlamento; ahí el origen de la disciplina parlamentaria,

---

<sup>30</sup> BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Op. cit. pp. 8 y 9.

<sup>31</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit. p. 127.

<sup>32</sup> DE BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo, Op. cit. p. 3.

entonces por razones históricas se le ha denominado parlamento a todo cuerpo colegiado encargado de la representación popular, que tiene a su cargo la actividad legislativa en un Estado.

Existen dos tipos de asambleas consultivas y deliberantes, a las primeras corresponde emitir dictámenes por encargo, no siendo obligatorias sus opiniones; mientras las segundas adoptan decisiones sobre diferentes asuntos sometidos a su consideración,<sup>33</sup> estas últimas, presentes en los gobiernos democráticos.

Se puede expresar entonces, el parlamento y las asambleas son órganos del Estado colegiados, cuyos miembros se reúnen para deliberar sobre asuntos de la nación, por lo tanto su denominación pasa a un segundo plano lo importante es no perder de vista su esencia, funcionalidad y contenido.

Al hacerse efectiva la división de poderes surgieron tres sistemas políticos el parlamentarismo, presidencialismo y el semipresidencialismo; ligados al ejercicio del poder, es decir, que órgano del Estado concentra mayor poder decisorio en la vida política, responden a la estructura de los poderes del Estado, su organización, funcionamiento e institucionalización, el papel que juegan las fuerzas políticas y sociales y las relaciones entre estas.

En el régimen parlamentarismo o sistema parlamentario, el parlamento es el eje rector de la actividad política nacional y de los actos de gobierno. El ejemplo más claro de esto es Inglaterra.

Como característica principal del régimen, esta la facultad del órgano legislativo de nombrar al titular del poder ejecutivo quien forma parte del mismo parlamento, por lo tanto existe una coordinación muy estrecha entre las dos instituciones.

Otras características presentes son, influencia total sobre el gobierno, pues llegan a tener la facultad de nombrar al gabinete del ejecutivo; o en su caso los integrantes del parlamento realizan ésta función; así mismo pueden removerlos de sus encargos

---

<sup>33</sup> Ídem

si sus actos no cuentan con la aprobación del parlamento, por tanto los integrantes del gabinete estas sometidos a la vigilancia parlamentaria.

En ocasiones el ejecutivo presenta una dualidad, pues existe un jefe de gobierno encargado de la administración y un jefe de estado con funciones protocolarias.

Una de las características muy importante es el autocontrol entre el ejecutivo y el parlamento donde este último en caso de ser necesario puede pedir la responsabilidad política al ejecutivo, lo que puede implicar su destitución, pero a su vez el ejecutivo como medio de defensa puede solicitar la disolución del parlamento y como consecuencia la convocatoria a nuevas elecciones dejando en manos del pueblo la decisión final,<sup>34</sup> es decir, a través de votaciones se decide que poder tiene permanencia.

Por su parte el régimen presidencialista presenta las siguientes características, el jefe del ejecutivo es designado por la población a través de comicios y se convierte en la figura preponderante; sus funciones y facultades le otorgan la mayor concentración del poder; tiene influencia en la elaboración de leyes, nombra a su gabinete de trabajo, el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría en la asamblea; no puede disolver al legislativo y el equilibrio de poderes se centra en aprobar o rechazar las propuestas de leyes hechas por cada uno de los poderes.

La distinción entre estos dos regímenes políticos se centra en la detentación del poder, por un lado en el parlamentarismo la asamblea de representantes constituye la fuerza política, dejando en un segundo lugar la actuación del ejecutivo; mientras en el sistema presidencialista sucede lo contrario el ejecutivo es el encargado de orientar el desarrollo del país, mientras el legislativo, únicamente se centra en aprobar o rechazar leyes haciendo de esta facultad una forma de equilibrar el poder.

Entonces al hablar de órganos de representación popular se encuentran los Parlamentos, en Inglaterra; Congresos en México, Estados Unidos y países

---

<sup>34</sup> *Ibíd*em, p. 115.

latinoamericanos; Cortes en España; Dieta en Japón; Asambleas el caso de Francia o Consejo en Alemania, con independencia del régimen político adoptado.

Históricamente con la institucionalización de la división de poderes se crea en primer lugar el poder legislativo, dando pauta a la creación de parlamentos o asambleas, y derivado de la influencia en la vida política de los Estados se crean los regímenes políticos, como el parlamentarismo.

En un esquema general, en un primer plano se haya el concepto poder legislativo, al cual lo que le interesa es el equilibrio del poder y la facultad para legislar; en segundo lugar se encuentra al parlamentarismo a quien le importan todas las funciones y relaciones entre él y el ejecutivo así como la detentación del poder; y por último los órganos legislativos cualquiera que sea su denominación, donde se concretiza el principio de división de poder y el régimen político.

En el caso de México, constitucionalmente existe una división de poderes y precisamente el ejercicio del poder legislativo corresponde al Congreso General, dividido en dos cámaras, a demás se adopta el régimen presidencialista, siendo el presidente de la Republica el encargado de ejercer esta función y en consecuencia conduce la política nacional de manera exclusiva, y únicamente se apoya en el legislativo para concretizar sus políticas en ley

## **2. EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

La denominación de Congreso de la Unión según el doctor Burgoa, equivale a Congreso General, Congreso Federal, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación.<sup>35</sup> Es el encargado de la representación popular, depositario del poder legislativo la Constitución señala.

“Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

---

<sup>35</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. p. 642.

De lo anterior se desprende la naturaleza bicameral de este órgano, compuesto por una Cámara de Diputados encargada de representar los intereses de la población y una Cámara de Senadores, donde se representa a los Estados integrantes de la federación mexicana. Conviene hacer el análisis de este órgano, dividiéndolo en tres partes Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Será base para desarrollar dicho análisis los siguientes puntos, la instalación, sesiones, facultades y funciones, en el entendido que más adelante se estudiarán por separado a cada una de las cámaras y sus particularidades.

Primero se necesario entender el funcionamiento del Congreso de la Unión. Dada su naturaleza bicameral, desarrolla su actividad parlamentaria de distintas formas, en una de ellas existe la actuación conjunta de las dos cámaras, es decir, diputados y senadores se reúnen en un mismo lugar para deliberar o bien realizar sesiones solemnes; otra forma se presenta cuando cada una de las Cámaras se reúnen por separado en sus respectivos recintos, tomando las decisiones pertinentes con independencia, sin embargo, sus actividades se relaciona, para llegar a una conclusión final, por lo tanto los diputados o senadores deliberan en sus recintos y después lo hacen del conocimiento de la otra Cámaras, quien hará lo mismo, teniendo por resultado una ley. Por último, la actuación del Congreso es ejercida por solo una de las cámaras

La regla general es la participación de las dos Cámaras en la toma de decisiones, pues los actos emanados tienen validez en todo el territorio nacional haciéndose necesaria la representación del sociedad y de los estados, por otro lado sirve como sistema de contrapeso en el propio legislativo, limitando las decisiones arbitrarias de alguna de las Cámaras.

## 2.1. RESIDENCIA E INSTALACIÓN

La residencia hace referencia al espacio físico donde el legislativo realiza sus funciones. La del Congreso mexicano según establece la Constitución en su artículo 44, es la Ciudad de México, erigiéndose en el Distrito Federal, sede de los tres poderes de la unión.

La instalación por su parte es el acto con el cual inician su actividad, a través de ese hecho los diputados y senadores, entran en funciones por el tiempo que dure su gestión, tres años diputados y seis años los senadores, a partir de ese momento ejercen sus facultades.

## 2.2. SESIONES

El Congreso para desempeñar su funciones lo hace a través de reuniones llamadas sesiones, existen dos periodos de sesiones al año, los artículos 65 y 66 de la constitucional, fijan los términos de cada uno; el primero va del 1° de septiembre de cada año hasta el 15 de diciembre de ese mismo año, salvo cuando el Presidente de la república inicie sus funciones, pudiendo prolongarse hasta el 31 de diciembre, con el objetivo de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. El segundo periodo inicia el 1° de febrero y concluye el 30 de abril del mismo año. Estas reuniones reciben el nombre de periodos ordinarios de sesiones, sin embargo, el artículo 67 abre la posibilidad de instaurar un periodo de sesiones extraordinario cuando fuera de los periodos ordinarios y a solicitud de la Comisión Permanente se reúne una de las Cámaras o bien ambas para tratar un asunto de carácter urgente.

El profesor Sánchez Bringas, presenta una clasificación de los tipos de sesiones y al respecto menciona la existencia de sesiones congresionales, también denominadas sesiones generales del Congreso de la Unión, en estas hay una obligación para los diputados y senadores de trabajar en conjunto en un mismo recinto y como ejemplo están, la apertura de la sesiones ordinarias, a la que asiste el Presidente de la República para presentar su informe de gobierno; también se realizan para nombrar al presidente interino o sustituto contemplado en los artículos 84 y 85, constitucionales; para conocer y en su caso aprobar la renuncia del Presidente de la República; la toma de protesta del cargo de Presidente de la república y la aprobación de la suspensión de garantías.

La sesiones camarales aquellas donde los diputados y senadores se reúnen en sus respectivos recintos, para tratar los asuntos de su competencia, es decir, en caso de discutir las iniciativas de ley, o bien al desarrollar una facultad exclusiva. Continua

señalando Sánchez Bringas la existencia de sesiones comísales a las que concurre la comisión permanente; las ordinarias y extraordinarias explicadas en párrafos precedentes; sesiones públicas abiertas a todas las personas y a la prensa; y por último las sesiones privadas, en contrario a la públicas, ahí se tratan asuntos considerados como de estricta reserva para las Cámaras.<sup>36</sup>

### 2.3. EL PLENO

El Pleno es el conjunto de los legisladores integrantes de cada una de la Cámara, por lo tanto es lo que constituye a la asamblea deliberante, de tal modo, el Pleno está conformado por todos y cada uno de los Diputados y Senadores electos. En ese sentido existen tres tipos de Pleno al interior del Congreso uno para cada una de las Cámaras y otro para las sesiones conjuntas de ambas. Así la toma de decisiones dentro del Poder Legislativo se basa en la participación de todos y cada unos de los legisladores por medio del Pleno, es decir, los 500 Diputados y los 128 Senadores en el respectivo desempeño de sus facultades, ya sea en un procedimiento bicameral o unicameral este último con la intervención de ambas asambleas, o bien, de una sola.

Debido a la dificultad de poder agrupar a todos los legisladores en un sesión se crean una regla de excepción a la integración del Pleno, lo cual se explica en el siguiente punto.

### 2.4. QUORUM

Se denomina quórum al mínimo de legisladores necesarios para poder sesionar, y hacer efectiva la toma de decisiones al interior del recinto parlamentario, pues la función legislativa debe ejercerse en forma colegiada evitando que una minoría usurpe las funciones del Congreso; a demás se permite el funcionamiento regular y dinámico de la actividad legislativa evitando su parálisis por el hecho de que una minoría no asista a una sesión.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit. p. 428.

<sup>37</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999, p. 143.

Atendiendo al tipo de sesiones, congresionales y camarales existen tres tipos de quórum. Cuando la norma constitucional señala la reunión de ambas Cámaras en un solo recinto se necesita la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes, es decir, 315 de los 628 legisladores; existe una excepción en el artículo 84 constitucional, ahí se establece un quórum de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso (419, legisladores), para constituirse en Cuerpo Electoral y nombrar un Presidente interino. El quórum requerido en la Cámara de Diputados es de por lo menos la mitad mas uno, por lo tanto se necesitan la asistencia de 251 Diputados de 500, para poder sesionar y tomar resoluciones válidamente. Por su parte en la Cámara de Senadores es de las dos terceras partes de sus integrantes, es decir, 86 de 128 Senadores para considerarse legalmente instalada la sesión.

Siguiendo lo anterior el quórum constituye un principio de suma importancia para el desarrollo de la actividad parlamentaria, pues por un lado trata de no dejar inoperante al poder legislativo ante las ausencias de los legisladores provocando una actividad constante; y por otro lado establece mínimos de partición o de representación para dotar de legitimación a los actos que emanen de su interior.

## 2.5. ACTOS DEL CONGRESO

El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, de lo cual se desprende la facultad legislativa del Congreso a través de la emisión de estos actos. Sin embargo dentro de los demás ordenamientos encargados de regular al Congreso se establecen mas actos que puede realizar y entre estos están los acuerdos y los dictámenes.

Se entiende por ley la resolución del Congreso al expedir una serie de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales. Y por decreto la emisión de normas jurídicas particulares, concretas y personales, es decir, atienden a hechos específicos o a situaciones concretas.

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones tomadas por los órganos de dirección y de gobierno del legislativo, tienen como finalidad detallar y satisfacer las lagunas

existentes en los ordenamientos aplicables a diversas funciones parlamentarias,<sup>38</sup> tienen la característica de ser de aplicación general y observancia obligatoria.

El dictamen es el resultado del análisis de una propuesta de ley, reforma o derogación de algún precepto legal, hecho por las comisiones existentes en el interior de cada una de las Cámaras. Este punto será precisado con detenimiento más adelante.

## 2.6. FUNCIONES Y FACULTADES

La actividad del Congreso se restringe a las facultades que le hayan sido otorgadas en la norma fundamental y gracias a su propia naturaleza y manera de actuar en la formación de leyes, se hace necesario clasificar a dichas facultades tomando como referencia a la asamblea encargada de ejercerlas. En este sentido se encuentran:

a) Facultades del Congreso de la Unión, se presentan cuando actúa como un órgano bicameral, es decir, en el ejercicio de las facultades interviene ambas Cámaras, por lo tanto cualquier Cámara podrá entrar al estudio del tema en cuestión, la única limitación es que su intervención sea sucesiva, de tal manera primero una de las Cámaras estudia, discute, resuelve y después turna el asunto a la otra Cámara quien realiza las mismas tareas. Existe un órgano colegislador por lo tanto se necesita la aprobación de ambas Cámaras en el despacho de los asuntos. Estas facultades están establecidas en el artículo 73 constitucional.

b) Facultades exclusivas; son las atribuciones concedidas únicamente a una de las dos Cámaras, aquí no existe un vínculo entre ambas para llegar a una decisión final, creando un procedimiento legislativo unicameral. Las facultades se otorgan atendiendo a la naturaleza de la Cámara.

c) Facultades del Congreso como Asamblea única; se presentan al sesionar de manera conjunta las dos Cámaras, por lo tanto para poder ejercer este tipo de facultades ambos cuerpos legislativos deben reunirse en un mismo recinto; el más claro ejemplo es el nombramiento de Presidente interino.

---

<sup>38</sup> MORA- DONATO, Cecilia, Manual de Técnica Legislativa, T. I, Konrad Adenauer Stiftung, México, p. 258.

d) Facultades comunes; atienden principalmente a cuestiones administrativas al interior de las asambleas se ejercen de manera independiente por ambas, sin intervención de la colegisladora y no necesitan la sanción del ejecutivo; están contenidas en el artículo 77 de la Constitución.<sup>39</sup>

La función parlamentaria no se centra solo a la creación de leyes, también ejerce otras funciones por mandamiento constitucional, aunque materialmente no correspondan a su actividad natural, es decir, la creación de normas jurídicas, en palabras del doctor Ignacio Burgoa, facultades político-administrativas, o político-jurisdiccionales, así el Congreso General puede realizar actos legislativos, políticos, administrativos, jurisdiccionales y electorales.

El artículo 124 constitucional crea un principio encaminado a delimitar la actuación y el ejercicio de facultades de los detentadores del poder, el cual dispone:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Así el Congreso al ser un órgano de carácter federal, ve limitada su actuación a las facultades expresamente otorgadas, en el entendido de no poder extralimitarse en el ejercicio de su actividad y afectar la esfera jurídica de otros.

Las facultades del Congreso General de los Estados Unidos de Mexicanos están expresadas en la sección III del capítulo 2 a lo largo de cinco artículos siendo el artículo 73 en sus 30 fracciones (actualmente tres ya derogadas), el encargado de enlistar las atribuciones del Congreso, como ente donde participan de manera sucesiva las dos Cámaras. A continuación se presenta una clasificación de las facultades más importantes a tendiendo a las materias sobre las cuales conoce el legislativo.

A fin de evitar repeticiones se entiende que los artículos mencionados a continuación pertenecen a la constitución y las fracciones citadas al mencionado artículo 73 constitucional.

---

<sup>39</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima novena edición, Porrúa, México, 2007, p. 296.

FACULTADES TRIBUTARIAS; establecidas en las fracciones VII, XXIX, el Congreso puede imponer las contribuciones necesarias que ayuden al gasto público.

FACULTADES PATRIMONIALES Y ECONÓMICA; tienen como objetivo la preservación del patrimonio nacional y la adecuada explotación de los recursos naturales contenidos en el artículo 27. Además busca la protección de la ecología, el impulso del desarrollo económico del país, establecer políticas monetarias entre otras. Lo anterior se ve reflejado en el artículo 73 fracciones X, XVII, XIX, XXIX-G y a lo largo de toda la constitución en los artículos 25, 26, 27, 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, 123 y 131.

FACULTADES EN MATERIA DE POBLACIÓN; las fracciones XVI, XXIX-C, facultan a crear leyes encargadas de desarrollar o controlar los niveles de población en ciertos territorios, siendo extensivas a nacionales o extranjeros.

FACULTADES EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA; en primer lugar se establecen el artículo 3º fracción VIII y en la fracción XXV del mencionado artículo 73, por medio de estas puede crear leyes para unificar y coordinar la educación y la cultura en toda la república, creando instituciones dedicadas al fortalecimiento de este sector.

FACULTADES EN MATERIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; en la parte final de la fracción X, se especifica la facultad reglamentaria del poder legislativo respecto a los asuntos derivados del artículo 123 constitucional, es decir todo lo relativo a la materia del trabajo y la previsión social, basándose en principios consagrados dentro del citado artículo 123.

FACULTADES EN MATERIA DE COMERCIO; podrían estar relacionadas con las facultades en materia económica, pero aquí se comprenden los actos que realizan los particulares; fracción X. Esta fracción contempla varias materias como juegos, apuestas, cinematografía y servicios financieros entre otros.

FACULTADES EN MATERIA DE COMUNICACIONES; dentro de los artículos 28 párrafos cuarto y quinto; y artículo 73 fracción XVII, se establece la necesidad de

regulara las vías generales de comunicación siendo materia entre muchas otras la aviación, caminos, puentes, puertos, servicio postal, telecomunicaciones.

FACULTADES DE DEFENSA NACIONAL; las fracciones XII, XIII, XIV y XV; marcan los lineamientos sobre los cuales el legislativo mexicano puede tener injerencia en la participación del ejército en campañas bélicas, por otro lado puede establecer el marco normativo de las dependencias encargadas de la defensa nacional, así como emitir leyes que tengan por objeto la disciplina y el ascenso de los integrantes de las instituciones señaladas.

FACULTADES PARA LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA; establecida en el artículo 21, señalando su competencia para prevenir, investigar y castigar, así mismo en la fracción XXI, XXII y XXIII del artículo 73 se delimita su actuación al respecto.

FACULTADES IMPLÍCITAS; este tipo de facultades contenidas en la fracción XXX del artículo 73 no son detalladas en un catálogo por lo tanto, se desprenden que el Congreso es competente para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivo el cumplimiento de todas las demás facultades, así como todas aquellas facultades otorgadas a los poderes de la unión.

Resulta demasiado amplio el campo de acción del legislativo, así la clasificación de las facultades legislativas se vuelve un tanto compleja, sin embargo, su actuación siempre está limitada a todas las facultades expresadas en la propia norma fundamental.

FACULTADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS; se traducen en la aplicación de normas jurídicas generales a casos concretos, sin implicar resolución de controversias, de esta manera el Congreso a través de decretos da respuesta a distintas situaciones de hecho presentadas, es decir, la realización de actos administrativos, que pueden ser de contenido económico, político, y administrativo<sup>40</sup>. El artículo 73 expone dichas facultades en las fracciones I, III y V clasificadas como facultades territoriales, pues en ellas se le otorga al legislativo el poder de formar y

---

<sup>40</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. p. 671.

admitir, nuevos estados, así como resolver asuntos sobre las diferencias territoriales, existentes entre varios estados.

Por último se presentan las facultades de control político cuyo objetivo es cerciorarse de la existencia de un equilibrio político, por medio de la presencia del titular del ejecutivo, con esto el Congreso autoriza las licencias solicitadas por el Presidente de la Republica, es decir, la separación temporal del cargo o bien, su ausencia del país; también conoce la renuncia al citado cargo, así como la designación de un presidente provisional<sup>41</sup>, sustituto, o interino, dependiendo el caso; facultades establecidas en las fracciones XXVI y XXVII de artículo 73, relacionas con los articulo 84 y 85.

FACULTADES JURISDICCIONALES; Dentro de la aplicación normas generales a casos concretos realizada por el legislativo, se encuentra el juicio político al cual pueden ser sometidos los servidores públicos con inmunidad o fuero constitucional, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 110 de la propia constitución; con esto el Congreso se erige en un órgano jurisdiccional encargado de resolver si el funcionario es inocente o culpable del hecho imputado, y en su caso establecer las sanciones que estime prudente. Por lo tanto se vuelve un asunto contencioso.

## 2.7. CÁMARA DE DIPUTADOS

Es turno de analizar el funcionamiento de la Cámara de Diputados, desde su composición, sus órganos internos, y sus principales facultades y funciones, tomando como base el ordenamiento constitucional y demás normatividad aplicable. En términos del propio articulo 51 constitucional es esta la Cámara encargada de la representación nacional, responsable de velar por los interese de toda la población de manera directa.

El mismo artículo 51 establece la duración de la legislatura en la Cámara de Diputados la cual es de tres años, brindando una constante rotación de sus miembros. Se integra según el artículo 52 constitucional con 500 diputados, los

---

<sup>41</sup> A pesar de lo señalado en la fracción XXVI del artículo 73 constitucional, el nombramiento de Presidente provisional solo puede ser hecho por la Comisión Permanente.

cuales son electos a través de dos formas; 300 diputados bajo el principio de votación mayoritaria relativa; y 200 diputados bajo el principio de representación proporcional. No se entrara al estudio del sistema de elección de legisladores por no ser materia del presente trabajo.

Para llegar a ser diputados es necesario reunir ciertos requisitos contemplados en el artículo 55 constitucional en sus siete fracciones. El primero de ellos y de suma importancia es la nacionalidad, pues solo se otorga la posibilidad de ser Diputado a los mexicanos por nacimiento; se requiere además una edad mínima de 21 años cumplidos al momento de la elección; otro punto importante es la residencia pues es necesario ser originario del lugar de donde se es candidato, esto es vital, pues es la manera de hacer notar la necesidad de su población ante el Congreso. Por otro lado no podrán llegar a ser diputados quienes estén desempeñando algún cargo público federal o estatal, así la fracción V establece un listado de dichos cargos. Es requisito también no ser ministro de culto, y no haber sido diputados en la legislatura anterior.

### 2.7.1. FACULTADES

Ahora bien como se mencionó a la Cámara de Diputados corresponden ciertas atribuciones que ejerce de manera exclusiva y estas están comprendidas en el artículo 74 constitucional. Se pueden dividir en facultades políticas, hacendarias y jurisdiccionales, en ejercicio de la primera, expide el bando solemne, para dar a conocer la declaración de Presidente electo hecha por el Tribunal Electoral.

Las facultades hacendarias o presupuestales, son el punto medular, de su función pues implican el control financiero hacia el ejecutivo por medio de la aprobación del presupuesto de egresos, cada año, la propuesta hecha por el ejecutivo, es enviada a la Cámara de Diputados para su estudio, discusión y aprobación quien determina si es apto aplicar dicho presupuesto o bien es necesario modificarlo. El presupuesto de egresos como regla general debe de estar aprobado a más tardar el 15 de noviembre de cada año, a excepción del primer año en que inicia funciones el

Presidente de la República, en este caso se podrá aprobar hasta el 31 de diciembre del mismo año, según lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Continuando con las facultades hacendarias, esta a su cargo aprobar la cuenta pública, la cual es un reporte realizado por el ejecutivo sobre el gasto público, es decir, lo realmente gastado y los ingresos obtenidos;<sup>42</sup> aquí se determina si el ejecutivo se apego al proyecto de egresos y a la ley de ingresos respectiva, observando lo señalado en el artículo 126 constitucional el cual establece “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

También tiene la atribución de coordinar y evaluar el desempeño de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, órgano interno de la Cámara de Diputados con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; encargado de vigilar las finanzas y en específico el gasto de los recurso federales, por lo tanto es el encargado directo de revisar la cuenta pública, a demás de establecer responsabilidad a funcionarios por el indebido manejo de los recurso, acorde a lo señalado en el artículo 79 constitucional.

Por último está la facultad de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que disponen de inmunidad por haber incurrido en algún delito de los señalados en el artículo 111, constitucional.

## 2.7.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

Se vuelve necesario hacer un estudio de la composición orgánica de la Cámara de Diputados, es decir, como se organiza en su interior para desarrollar las actividades a su cargo, de tal modo que entendiendo el funcionamiento de sus órganos, se pueda establecer si su participación es necesaria en el procedimiento legislativo, lo cual contribuye para determinar si es necesario reforzar sus atribuciones para el mejor despacho de los asuntos legislativos.

---

<sup>42</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op cit. p. 457.

A continuación se presenta una breve explicación de cada uno de los órganos de la Cámara y la función a su cargo, basada en el orden establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Ley Orgánica.

#### 2.7.2.1. MESA DE DECANOS

Órgano solemne y transitorio, se erige antes de iniciar formalmente el primer periodo de sesiones de una legislatura, pues unos días antes la Cámara se reúne para llevar a cabo una sesión constitutiva, la cual tiene como objetivos hacer la declaración de la legal constitución de la Cámara; tomar protesta de los diputados de hacer guardar la constitución; la elección de la Mesa Directiva; citar para sesión del Congreso General; y designar comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión. La Mesa de Decanos se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios los cuales son elegidos de acuerdo a la antigüedad en el desempeño de la actividad legislativa federal y vigilando la pluralidad partidista en la Cámara.

#### 2.7.2.2. MESA DIRECTIVA

Elegida por el Pleno de la Cámara, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario, quienes duran en funciones un año, abriendo la posibilidad de reelegir a sus miembros; en principio conformada a mas tardar el 31 de agosto y de no ser así se establece como fecha límite el 5 de septiembre.

Su atribución principal es dirigir y velar por el desarrollo de los debates, discusiones, y votaciones en el Pleno, es decir, se constituye en la máxima autoridad dentro de la Cámara de Diputados; vigila y hace cumplir los lineamientos parlamentarios, en el Pleno; da cumplimiento al orden del día, declarar recesos, determinar la forma de los debates, votaciones y designar comisiones de cortesía. En términos generales se encarga de agilizar y organizar la función legislativa.

Las decisiones de la Mesa Directiva son tomadas por medio del consenso de la mayoría de sus integrantes, para tal efecto debe reunirse cuando menos una vez a la semana. Dentro de las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva está el

presidir las sesiones de la Cámara, llevar a cabo relaciones institucionales con los otros Poderes de la Unión o estados y Distrito Federal, así como firmar las leyes y decretos que expida el Congreso y tiene la representación legal de la Cámara; en tanto los vicepresidentes y los secretarios son auxiliares del presidente.

#### 2.7.2.3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De acuerdo al artículo 70 constitucional, debe existir un medio que garantice las corrientes ideológicas de los diputados y para tal efecto el artículo 26 de la Ley Orgánica dispone la creación de los grupos parlamentarios el cual señala:

“ARTICULO 26. 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”

Estos grupos están integrados con por lo menos cinco diputados, y solo habrá un grupo por cada partido político, con diputados en la Cámara. Una de sus funciones es emitir una agenda comunicando los temas que se abordaran en el respectivo periodo de sesiones. Son dirigidas por un Coordinador, quien expresa la voluntad del Grupo Parlamentario.

#### 2.7.2.4. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Este órgano es el encargado de impulsar entendimientos con las instancias y órganos necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que en el Pleno se tomen las decisiones oportunas, es decir, es un órgano mediador en caso de haber oposición con algún sector del Estado o bien con la sociedad.

Por lo tanto la Junta según lo define el propio artículo 23 numeral 1 es la expresión de la pluralidad de la Cámara, esto es la unión de todas las corrientes ideológicas y partidistas existentes en el interior de la Cámara de Diputados

Integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, es presidida por el coordinador del grupo parlamentario que represente la mayoría absoluta dentro de la Cámara y en caso de no haberla, será presidida cada año por uno de los tres

coordinadores de los partidos con mayor número de curules. Deberá estar instalada a más tardar en la segunda sesión ordinaria al inicio de la legislatura y tendrá sesiones semanales durante los periodos ordinarios. Dentro de las facultades correspondientes a este órgano se encuentran presentar puntos de acuerdo; proponer la creación de comisiones o delegaciones para atender reuniones internacionales; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara; proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente y consejeros del Instituto Federal Electoral.

#### 2.7.2.5. DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS

Órgano encargado de establecer el programa legislativo, de los periodos de sesiones, es el encargado de elaborar el calendario legislativo. Integrada por el Presidente de la Cámara y los Miembros de la Junta de Coordinación Política; deba reunirse cuando menos cada 15 días durante los periodos de sesiones y cuando sea necesario a convocatoria de su Presidente o con la solicitud de tres coordinadores parlamentarios; otras funciones importantes son impulsar los trabajos de la comisiones, para el cumplimiento de los programas legislativos.

#### 2.7.2.6. COMISIONES

Para el desempeño de sus funciones la Cámara de Diputados se organiza en grupos de trabajo llamados comisiones o comités, conformados por los mismos miembros de la Cámara.<sup>43</sup> El doctor Cesar Enrique Romero señala “son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular de darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designarse, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y

---

<sup>43</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 405.

circunstancias que el cuerpo a considerado necesario para adoptar mediadas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación.<sup>44</sup>

En términos de la propia ley Orgánica las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen al cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales del a Cámara. Artículo 39 numeral 1.

Es de vital importancia el estudio de esta órgano para el presente trabajo, pues en él se realiza el estudio específico de una propuesta de ley o reformas a las mismas por eso se hace necesario abundar más en este punto, y determinar cuál es su y forma de trabajo, y conocer si existen actualmente deficiencia en este órgano.

Como se desprende de la definición transcrita párrafos anteriores existen comisiones transitorias y permanentes, en este supuesto encontramos en primer lugar a las permanentes, en términos de la ley Orgánica denominadas ordinarias, las cuales dada su importancia, es necesario se mantengan de legislatura a legislatura; hoy en día en la legislatura LXI existen 44 comisiones.<sup>45</sup> Como se desprende de su denominación se evidencia la relación con las dependencias de la administración pública federal haciendo su función especializada en el estudio y dictamen. A

---

<sup>44</sup> Enciclopedia Jurídica Ameba, T. III, Argentina, 1967, p. 371.

<sup>45</sup> I. Agricultura y Ganadería; II. Asuntos Indígenas; III. Atención a Grupos Vulnerables; IV. Ciencia y Tecnología; V. Comunicaciones; VI. Cultura; VII. Defensa Nacional; VIII. Derechos Humanos; IX. Desarrollo Metropolitano; X. Desarrollo Rural; XI. Desarrollo Social; XII. Economía; XIII. Educación Pública y Servicios Educativos; XIV. Energía; XV. Equidad y Género; XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social; XVII. Fortalecimiento al Federalismo; XVIII. Función Pública; XIX. Gobernación; XX. Hacienda y Crédito Público; XXI. Justicia; XXII. Juventud y Deporte; XXIII. Marina; XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales; XXV. Participación Ciudadana; XXVI. Pesca; XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública; XXIX. Puntos Constitucionales; XXX. Radio, Televisión y Cinematografía; XXXI. Recursos Hidráulicos; XXXII. Reforma Agraria; XXXIII. Relaciones Exteriores; XXXIV. Salud; XXXV. Seguridad Pública; XXXVI. Seguridad Social; XXXVII. Trabajo y Previsión Social; XXXVIII. Transportes; XXXIX. Turismo; XL. Vivienda; XLI. Distrito Federal; XLII. Jurisdiccional; XLIII. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y XLIV. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

manera de ejemplo si se presenta una reforma de a la ley general de salud, esta tendrá que ser turnada a la comisión de salud para su estudio.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encarga de preparar proyectos de ley o de decretos para adecuar las normas que rigen las actividades en la Cámara; impulsar y realizar estudios sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. La comisión del Distrito Federal, ejerce las atribuciones previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional y la Comisión Jurisdiccional se encarga de la materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que respecta a las comisiones transitorias, normalmente son creadas para investigar determinados asuntos según lo señala la Ley Orgánica, y la Constitución en su artículo 93; en este último caso la investigación del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Una vez cumplido su objetivo se extinguen, creadas por el Pleno, se determinan el numero de sus miembros y el plazo para efectuar sus tareas.

Las comisiones ordinarias deben estar integradas en el primer mes iniciada la legislatura, estarán integradas hasta por 30 diputados, los cuales podrán formar parte de hasta tres comisiones al mismo tiempo. Las comisiones de Hacienda y Crédito Publico y de Presupuesto y Cuenta Publica podrá tener más de 30 miembros pues se busca que todos los grupos parlamentarios tengan representación es ellas. El único impedimento para formar parte de una comisión es no ser integrante de la Mesa directiva.

A su vez las comisiones se integran por una Mesa Directiva, un Presidente, Secretarios y en su caso por subcomisiones o grupos de trabajo, garantizando la representación de los grupos parlamentarios que conforman la comisión

Dentro de sus obligaciones están, elaborara programas anuales de trabajo, rendir informes de sus actividades, sesionar cuando menos una vez al mes, resolver todos los asuntos turnados, dictaminar y resolver proyectos y proposiciones. La toma de decisiones será por mayoría de votos de sus miembros, en caso de empate será

votada una vez más y de estar en la misma postura, se discutirá y votara en la siguiente sesión de persistir el empate se discutirá y votara en el Pleno.

#### 2.7.2.7. COMITÉS

Órganos para auxiliar las actividades de la cámara, se crean por disposición del Pleno, y por lo tanto su duración es transitoria, pues esta se señala en el acuerdo de su creación, sin embargo la Ley Orgánica establece que deben existir ciertos comités permanentes según el artículo 46 numerales 2, 3 y 4. Además de este órgano existen los llamados grupos de amistad cuyo fin es mantener relación con otros órganos de representación popular, extranjeros con relaciones diplomáticas.

Existen otros órganos auxiliares de la función legislativa, que si bien no inciden de manera directa en un procedimiento legislativo, facilitan la realización de las tareas, atendiendo necesidades administrativas o de consulta. Estos son

#### 2.7.2.8. SECRETARIA GENERAL

Coordina y supervisa los servicios de la Cámara permitiendo el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y para tal efecto se auxilia de dos órganos la Secretaria de Servicios Parlamentarios y la Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros. la Secretaria General actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva, de la Conferencias para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y de la Junta de Coordinación Política; es dirigida por un Secretario General nombrado por el Pleno a propuesta de la Conferencia, por el término de cada legislatura.

#### 2.7.2.9. SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Realizar la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias, así como de estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara además promueve investigaciones de derecho parlamentario comparado. Se integra con funcionarios de carrera y a su vez se auxilia de unidad especializadas como son la de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva; la de sesión; de comisiones y comités; del Diario de Debates; del archivo; y de bibliotecas. Adscritos a esta Secretaría, están los Centros de

Estudios de las Finanzas Públicas; de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; y de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

#### 2.7.2.10. SECRETARÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Le corresponde velar por la eficiente organización, funcionamiento y los procedimientos de carácter administrativo y financiero de la Cámara. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, se integra con funcionarios de carrera y tiene a su cargo servicios tales como recursos humanos y materiales; de tesorería; de informática; de bibliotecas y de investigación y análisis; jurídicos de seguridad; y médicos y de atención a diputados.

#### 2.8. SENADO DE LA REPUBLICA

En principio se considera a este órgano como el encargado de la representación de los intereses de los estados integrantes de la Federación, sin embargo, actualmente al ser electos algunos senadores por el voto directo de los ciudadanos a diferencia de lo establecido en constituciones anteriores donde la elección era indirecta, se puede señalar que también son representantes de la población, con lo cual no solo buscan los intereses para los estados; además al participar en la función legislativa como órgano colegislador se encuentra en un mismo plano de importancia respecto a la Cámara de Diputados, pues su participación es igualitaria en el procedimiento legislativo, así la distinción primordial respecto a la Cámara de Diputados va en función a las facultades que ejerce de manera exclusiva.

Actualmente el Senado mexicano se conforma por 128 senadores los cuales son electos mediante tres principios, mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría. Por lo que hace al número de diputados electos por mayoría relativa será de 64, es decir, dos por cada estado de la República y el Distrito Federal, a través del voto universal y directo, por lo tanto son los propios electores quienes votan de manera directa por el candidato respectivo, resultando vencedor quien obtenga el mayor número de votos dentro de su estado. 32, lugares son asignados bajo el principio de representación proporcional, siguiendo el mismo

método de elección en la Cámara de Diputados, por listas nominales; y por ultimo 32 senadores son electos por el principio de primera minoría, considerado un subgénero de la representación proporcional, aquí se designan por medio de listas asignando escaños al partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad donde se haya contendido.<sup>46</sup> Es el artículo 56 constitucional el encargado de establecer la forma de integración del Senado, y la duración del cargo de senador, la cual es de seis años, diferencia sustancial con los miembros de la Cámara de Diputados.

En cuanto a los requisitos para ser senador establece la Constitución en el artículo 58, los mismos para ser diputado a excepción de la edad pues para ser senador se necesita una edad mínima de 25 años cumplidos al día de la elección.

#### 2.8.1. FACULTADES

Al ser considerado el emblema del pacto federal, desempeña ciertas funciones acordes a su naturaleza en muchas veces protocolarias y de nombramiento de representantes federales de esta manera la Constitución le otorga facultades exclusivas a esta Cámara, comprendidas en el artículo 76.

Sin lugar a dudas la facultad de mayor importancia del Senado es la establecida en la fracción I del artículo 76 constitucional, es decir, las relativas a la política exterior, en principio el encargado de determinar la política exterior del país es el Ejecutivo Federal quien está sometido al posterior análisis del Senado, pues sus facultades comprenden, analizar la política desarrollada por el Presidente de la Republica, mediante informes presentados por este último y el Secretario correspondiente. Esta facultad incluye el poder aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo Federal, así mismo puede denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar, hacer reservas y hacer interpretaciones a dichos tratados y convenciones. Argumentando la afectación directa a los estados.

---

<sup>46</sup> CAMACHO VARGAS, José Luis, El Congreso Mexicano, Historia, Organización, Funcionamiento y Propuesta de Reforma, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 114.

Facultades de nombramiento, implica la ratificación, la aprobación, el nombramiento y la remoción, de funcionarios federales, tal es el caso de la ratificación del Procurador General de la Republica, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; en términos de la fracción II del citado artículo constitucional. El Senado podrá nombrar a gobernadores provisionales de un estado en caso de haber desaparecido todos los poderes constitucionales; nombrar o remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 122, base quinta letra F constitucional, lo anterior se constata en las fracciones V, VIII, IX del mencionado artículo 76 constitucional, además puede nombrar a miembros del Consejo de la Judicatura Federal y titulares de la Comisión Nacional de derechos Humanos según los artículos 100 y 102 B. del precepto antes señalado.

Facultades de defensa nacional, al respecto las fracciones III y IV señalan la atribución de poder autorizar y dar su consentimiento, para que el Ejecutivo disponga de la guarda nacional, así como de permitir la entrada de tropas extranjeras al país.

La intervención política del Senado es otra facultad reflejada en la intervención en la vida interna de los estados con el objeto de afrontar crisis suscitadas en los mismos,<sup>47</sup> de esta manera según las fracciones V y VI, puede resolver las cuestiones políticas suscitadas entre los poderes del estado, o bien cuando se rompa el orden constitucional provocando un levantamiento armado, a lo cual el Senado dictara un resolución. Otra facultad es el de autorizar los convenios celebrados entre estados de la República en cuanto a sus límites territoriales.

La facultad jurisdiccional, se presenta respecto de los juicios políticos en contra de servidores públicos, pues en este órgano se determinar la sentencia correspondiente. Así mismo puede resolver conflictos suscitados entre los estados por cuestiones territoriales, siempre y cuando alguno de los estados involucrados lo solicite según lo establece la fracción IX, del citado artículo 76 constitucional.

---

<sup>47</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit. p. 463.

Al igual que la Cámara de Diputados, el Senado se auxilia de órganos para realizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas, así la ley Orgánica del Congreso en su título Tercero establece las funciones de dichos órganos y su composición que en muchas ocasiones presentan gran similitud con las instituciones de la Cámara de Diputados, por lo tanto solo se hará mención a las diferencia entre estas.

### 2.8.2. MESA DE DECANOS

Al comenzar una legislatura el Senado se reúne el 28 de agosto para celebrar una sesión constitutiva, dirigida por una Mesa de Decanos, integrada por cinco miembros un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, se encarga de llevara a cabo todas las acciones para el buen desarrollo de la sesión constitutiva; se siguen las mismas reglas de integración y nombramiento de cargos establecidas para la Cámara de Diputados, dicha sesión se constriñe a tomar la protesta de los senadores, elegir la Mesa Directiva, declarar la legal constitución de la Cámara, citar para la reunión del Congreso General y designar a las comisión de cortesía para la sesión del Congreso General. A diferencia de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva se integra el mismo día de la sesión constitutiva, pues 10 días antes de la celebración de esta se reúnen para elegirla, artículo 61 numeral 5 de la ley Orgánica.

### 2.8.3. MESA DIRECTIVA

Se declara integrada en la sesión constitutiva de la Cámara, y tratándose de los años posteriores los senadores realizaran una junta con una anticipación de diez días al inicio del periodo de sesiones para elegir la nueva Mesa Directiva se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y un Secretario quienes duran en su encargo un año.

Este órgano tiene las mismas facultades que su símil en la Cámara de Diputados, es decir, dirige las sesiones, y asegura el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, así como los trabajos dentro de las comisiones a fin de que cumplan con la normatividad correspondiente.

El Presidente de este órgano se encarga de dirigir y coordinar las relaciones y funciones en el interior de la Cámara, así como las relaciones institucionales con la Cámara de Diputados, los Poderes de la Unión, los estados y las autoridades del Distrito Federal; una de sus atribuciones más representativas es el de firmar junto con los Secretarios del Senado, y el Presidente y Secretarios de la legisladora, las leyes y decretos que expida el Congreso General.

#### 2.8.4. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Según lo define el propio artículo 71 párrafo 1 de la ley orgánica los grupos parlamentarios “son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”

Existe un coordinador por cada fracción parlamentaria; los grupos parlamentarios cuentan con un estatuto aprobado por la mayoría de sus integrantes, al cual se presenta a más tardar el 28 de agosto del año en que fueron electos, de igual manera se conforman con un mínimo de 5 Senadores.

#### 2.8.5. JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

El artículo 80 párrafo 1, define a este órgano, encargado de impulsar entendimientos para alcanzar acuerdos que permitan cumplir con las facultades encomendadas, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, dos senadores del grupo mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría. Se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura. Dentro de sus facultades está presentar acuerdos que signifiquen una posición política de la Junta, sesiona una vez a la semana durante los periodos de sesiones y una vez al mes cuando la Cámara se encuentre en receso.

## 2.8.6. COMISIONES

Órganos constituidos por el Pleno, quienes a través de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a cumplir las atribuciones y facultades de la Cámara. En la actual legislatura existen 60 Comisiones ordinarias,<sup>48</sup> a diferencia de la 30 establecidas en la Ley orgánica.

Las comisiones del Senado están conformadas por un máximo de 15 senadores, los cuales podrán pertenecer hasta cuatro comisiones; la integración debe responder a un equilibrio en cuanto a la representación de los partidos políticos con presencia en el Senado. Por lo tanto las comisiones constituyen el órgano de mayor trascendencia en cuanto al ejercicio de la función legislativa, pues como ya se menciona son las encargadas de analizar y estudiar las propuestas de leyes y reformas.

De igual manera existen los llamados grupos de amistad encargados de establecer relaciones diplomáticas con sus similares en otro país. A diferencia de la Cámara de Diputados el Senado no cuenta con dos órganos como son los comités y la Conferencia para la Dirección de y Programación de los Trabajos Legislativos.

Respecto a la organización técnica y administrativa está se conforma por un Secretaria General de Servicios Parlamentarios, quien se constituye en el auxiliar jurídico-político de la Mesa Directiva y de las comisiones; la Secretaria General de Servicios Administrativos, tiene a su cargo administrar los recursos humanos y

---

48 I. Administración; II. Agricultura y ganadería; III. Asuntos fronterizos norte; IV. Asuntos fronterizos sur; V. Asuntos indígenas; VI. Atención a grupos vulnerables; VII. Biblioteca y asuntos editoriales; VIII. Ciencia y tecnología; IX. Comercio y fomento industrial; X. Comunicaciones y transportes; XI. Cultura; XII. Defensa nacional; XIII. Derechos humanos; XIV. Desarrollo municipal; XV. Desarrollo regional; XVI. Desarrollo rural; XVII. Desarrollo social; XVIII. Desarrollo urbano y ordenación territorial; XIX. Distrito Federal; XX. Educación; XXI. Energía; XXII. Equidad y género; XXIII. Estudios legislativos; XXIV. Estudios legislativos primera; XXV. Estudios legislativos segunda; XXVI. Federalismo; XXVII. Fomento económico; XXVIII. Gobernación; XXIX. Hacienda y crédito público; XXX. Jurisdiccional; XXXI. Justicia; XXXII. Juventud y deporte; XXXIII. Límites de las entidades federativas; XXXIV. Marina; XXXV. Medalla Belisario Domínguez; XXXVI. Medio ambiente, recursos naturales y pesca; XXXVII. Participación ciudadana; XXXVIII. Población y desarrollo; XL. Protección civil; XLI. Puntos constitucionales; XLII. Radio televisión y cinematografía; XLIII. Recursos hidráulicos; XLIV. Reforma agraria; XLV. Reforma del Estado; XLVI. Reglamento y prácticas parlamentaria; XLVII. Relaciones exteriores; XLVIII. Relaciones exteriores América latina y el Caribe; XLIX. Relaciones exteriores Asia-Pacífico; L. Relaciones exteriores Europa; LI. Relaciones exteriores organismos internacionales; LII. Relaciones exteriores no gubernamentales; LIII. Relaciones exteriores África; LIV. Relaciones exteriores, América del Norte; LV. Salud; LVI. Seguridad pública; LVII. Seguridad social; LVIII. Trabajo y previsión social; LIX. Turismo; y LX. Vivienda.

materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara. También cuenta con una Tesorería, Contraloría, y un Servicio Civil de Carrera, los titulares de estos órganos son electos por el Pleno a propuesta del la Mesa Directiva, a excepción de la Contraloría cuyo titular es propuesto por la Junta de Coordinación Política; dichos titulares duran en funciones por todo el tiempo de la legislatura.

## 2.9. COMISIÓN PERMANENTE

Ya se señalaron las facultades desarrolladas por el Congreso General en sus dos Cámaras las cuales constituyen cuatro grandes rubros, legislativas, políticas, electorales y administrativas. Sin lugar a dudas el despacho de estas actividades legislativas tienen que ser dinámicas y constantes pero debido a la existencia de dos periodos de sesiones al año para desahogar los asuntos, se ve interrumpida la actividad del Congreso y para evitar una parálisis parlamentaria interviene un cuerpo denominado Comisión Permanente quien se encarga de suplir al órgano legislativo propiamente dicho, en el ejercicio de ciertas facultades.

Los orígenes de este órgano se remontan a la “Diputación Permanente” de las cortes españolas, establecida en las Constitución de Cádiz de 1812, lo cual influyó en nuestra legislación de manera inevitable; esta institución al igual que la actual Comisión Permanente tenía una naturaleza transitoria con un cumulo de facultades restringidas y únicamente sesionaba cuando las Cortes no estuviesen reunidas.

Según lo establece el artículo 116 de la Ley orgánica “La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. De esta manera se permite la continuidad de la función legislativa en tareas políticas, administrativas y electorales, exceptuando la creación de leyes, pues dicha facultad pertenece de manera exclusiva a las Cámaras.

En este sentido la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en su artículo 78, en lista las facultades que competen a la Comisión Permanente las cuales son:

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

Lo anterior deja claro que nunca se le otorga la facultad de crear leyes, por lo tanto su única injerencia en el procedimiento legislativo, es recibir las propuestas de ley, en cuyo caso, las turnará a las comisiones correspondientes, agilizando el trabajo en Congreso.

Una de las atribuciones de mayor importancia es el convocar en caso de ser necesario a una de las Cámaras, o bien, a ambas a un periodo de sesiones extraordinario, esta decisión puede tomarla por si misma o por petición hecha por el Ejecutivo Federal, con el fin de atender casos de suma importancia.

Existen dentro del propio ordenamiento constitucional más facultades conferidas a este órgano, las cuales atienden a las atribuciones de cada Cámara, tal es el caso de poder aprobar o desechar el nombramiento del gobernador del Banco de México, artículo 28 párrafo siete constitucional; facultad para nombrar a los gobernadores de los estados en caso de haber desaparecido los poderes en la entidad; nombrar a al presidente de la Comisión de los Derechos Humanos y a sus diez consejeros consultivos; destituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, todo lo anterior en sustitución del Senado.

En sustitución de la Cámara de Diputados podrá ampliar el plazo de la presentación del proyecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, artículo 74 fracciones IV, constitucional.

En ejercicio de facultades atribuidas al Congreso de la Unión, cuenta con la facultad contenida en el artículo 29 constitucional, el cual le atribuye poder para autorizar o desechar el decreto de suspensión de garantías hecho por el Presidente de la República, para afrontar una situación de emergencia, a lo cual en caso de ser aprobado la Comisión Permanente convocará al Congreso para que este a su vez otorgue las autorizaciones necesarias al Ejecutivo para que afronte la situación.<sup>49</sup> Además podrá nombrar a un Presidente provisional de acuerdo al artículo 84 constitucional en caso de ser requerido.

Por último la facultad contenida en el artículo 135 de la Constitución, para realizar el conteo de los votos de los Congresos de los estados emitidos para aprobar, o bien, desechar una reforma o adición a la Constitución.

De lo anterior se evidencia que la intervención de la Comisión Permanente es de carácter política, administrativa y electoral en sustitución de atribuciones de las dos Cámaras, por lo tanto su composición responde a esto, pues está conformada tanto por diputados como por senadores, así el artículo 78 constitucional señala que estará conformada por 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18

---

<sup>49</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Op. cit. p. 566.

senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras un día antes de la clausura de los periodos ordinarios.

Dada la mezcla de representantes fue necesario establece un equilibrio en cuanto a la residencia de este y para tal efecto la Ley Orgánica del Congreso, establece que la celebración de sus sesiones se hará en los dos recintos legislativos de manera sucesiva, así en el primer receso del Congreso la Comisión Permanente se instalara en la Cámara de Diputados y en el segundo receso, en el recinto del Senado.

Por otro lado en cuanto a su estructura orgánica la Comisión Permanente cuenta con una Mesa Directiva, conformada el mismo día en que tenga lugar la clausura de sesiones ordinarias y para tal efecto los diputados y senadores seleccionados para componerla, se reúnen en el recinto legislativo correspondiente según lo establece el artículo 118 de la ley Orgánica. Para la elección de la Mesa Directiva un miembro de la Comisión se constituirá en Presidente quien se auxiliara de dos Secretarios, a efecto de llevar a cabo una votación, para elegir a un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios quienes en todo caso deberán ser dos diputados y dos senadores. En cuanto a los cargos de Presidente y Secretario, estos serán electos entre los diputados para un periodo, y para el siguiente entre los senadores.

La Comisión Permanente contara con tres comisiones para el despacho de sus asuntos, según lo establece el artículo 127 de la Ley Orgánica, sin dejar claro como se conformaran estas comisiones.

Las sesiones de la Comisión se celebran una vez por semana sin impedimento de celebrar mas sesiones a convocatoria de su Presidente. Respecto a las deliberaciones tomadas están deberán tomarse por la mayoría de sus miembros presentes, según lo establece el artículo 123 de la Ley Orgánica.

Antes de concluir sus trabajos la Comisión formará dos inventarios que serán remitidos a las secretarias correspondientes de cada una de las Cámaras, en ellos se relacionaran las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos hubiere recibidos durante el receso del Congreso, de esta manera el Congreso toma en consideración los trabajos realizados por dicho órgano.

Cuando la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias ya sea a una o a las dos Cámaras, las sesiones de estas atenderán exclusivamente a los puntos para los cuales fueron convocadas, por tal motivo la celebración de una sesión extraordinaria no suspende los trabajos de la Comisión Permanente, pues podría darse el caso que mientras el Congreso atiende un asunto para el cual fue convocado, de manera paralela se presente otro suceso que amerite la reunión del mismo Congreso y para poder hacer frente a la situación la Comisión Permanente amplía el objeto de la convocatoria y así el Congreso queda facultado para desahogar el nuevo asunto en la sesión extraordinaria.

En vista de lo anterior la existencia de órgano es de vital importancia para la continuidad de los asuntos parlamentarios, evitando de esta manera el retraso de asuntos urgentes competencia de alguna de las Cámaras o de de ambas.

### **3. CÁMARA DE ORIGEN Y CÁMARA REVISORA**

En el procedimiento legislativo mexicano existen dos conceptos fundamentales para el desarrollo del mismo y estos son Cámara de origen y Cámara revisora; se le denomina Cámara de origen a aquella en la cual se presenta el proyecto de ley, y en donde se analiza, discute y en su caso se aprueba por primera ocasión. Se entiende por Cámara revisora al segundo cuerpo legislativo encargado de analizar, discutir y en su caso aprobar la iniciativa enviada por la Cámara de origen la cual recibe el nombre de minuta; esta denominación entonces responde a la secuencia en virtud de la cual se da el procedimiento de formación de las leyes, entonces lo que da el adjetivo origen o revisora a las Cámaras, es ante cuál de ellas se presenta la iniciativa.

Para la creación de una ley es necesaria la intervención de las dos Cámaras dado el sistema parlamentario mexicano, en vista de esto, es un requisito indispensable la concurrencia de ambas Cámaras en el procedimiento legislativo, en consecuencia al hacer efectivas las facultades establecidas en el artículo 73 constitucional concurrirán las dos en orden sucesivo. La excepción a esto ocurre tratándose de facultades exclusivas en cuyo caso el procedimiento es unicameral.

En términos constitucionales cualquiera de las dos Cámaras está facultada para recibir los proyectos de ley o decretos, siempre y cuando el proyecto no verse sobre alguna de las materias de competencia exclusiva de alguna Cámara, o bien sean materias de las establecidas en el apartado H del artículo 72 constitucional, es decir, empréstitos, contribuciones, impuestos y sobre el reclutamiento de tropas, en cuyo caso la Cámara de origen siempre será la de Diputados dada la implicación social que representa, pues sin lugar a dudas estos temas afectan de manera directa a la población, haciendo necesaria la representación de estos en primer lugar.

¿Que determina la característica de origen o revisora? Partiendo del principio de indistinción de la ley, el cual ubica en un mismo plano a todas las leyes, la aprobación de estas puede ser analizado por cualquiera de las dos Cámaras, pues, jurídicamente sería lo mismo que el estudio de una iniciativa lo haga el Senado o la Cámara de Diputados, sin embargo en la practica política se hace necesario un previo análisis del impacto social y político de una ley, para determinar oportunamente ante cual instancia legislativa resultaría mas adecuado presentar la iniciativa, pues la selección de la misma puede acarrear problemas políticos en el interior del Congreso para su aprobación, entonces lo más conveniente es establecer ante cual Cámara se presentara la iniciativa atendiendo la materia de la iniciativa.

Existe una excepción a todo esto pues según lo señala el artículo 72 apartado I, cuando se presenta un proyecto ante cualquier Cámaras y estas al haberlo recibido lo turnan a comisiones quienes tiene la obligación de emitir dictamen en el plazo de un mes, y no lo hacen, el encargado de haber presentado la iniciativa podrá presentar la iniciativa ahora en la otra Cámara, convirtiéndola en la de origen, es decir, quien iba a ser Cámara revisora pasa a ser la de Origen.

Gracias a este sistema de participación sucesivo de las dos Cámaras en el procedimiento legislativo se tiene un estudio más amplio de los temas expuestos ante ellas, a demás de estable un contrapeso al interfirió del propio legislativo haciendo a un lado el capricho de un solo órgano, provocando la creación de mejores leyes.

#### 4. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Es momento de estudiar cómo se crean las leyes o decretos lo cual se hace extensivo a reformas o derogación de las existentes, pero antes es necesario establecer la denominación correcta, brindada a dicho acto, lo cual ha sido objeto de múltiples debates, pues doctrinalmente no existe un consenso al establecer si se trata de un proceso o un procedimiento, inclusive hay quienes usan indistintamente estos vocablos.

Desde la perspectiva jurídica, el proceso tiene una connotación de carácter jurisdiccional definido como el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del Juez competente.<sup>50</sup> Por otro lado el procedimiento constituye un conjunto de formalidades o tramites que constituyen los actos jurídicos, esto es, la manera de hacer una cosa o de realizar un acto.<sup>51</sup>

Señala el Dr. Miguel Ángel Bercaitz, el proceso es teleológico sustancial y formal y tiene por objeto la protección del derecho subjetivo mediante la actuación del derecho objetivo y en su regulación debe tenerse en cuenta, tanto el interés privado de los litigantes como el interés público en el mantenimiento del orden jurídico. El procedimiento, en cambio, es meramente formal y consiste en la serie de actos que deben cumplirse dentro del proceso para llegar a su fin.

En virtud de las definiciones antes citadas es preciso señalar que la denominación correcta aplicada a la actividad legislativa en caminata a crear leyes, es la de procedimiento, en virtud de que no se está ante la presencia de un órgano jurisdiccional.

---

<sup>50</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier, El poder Legislativo en el Estado Mexicano, Porrúa, México, 2005, p. 34.

<sup>51</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Francisco, Op. cit. p. 196.

En tal sentido se puede definir procedimiento legislativo como un conjunto de actos metódicamente articulados con un propósito específico, como es, en la especie, la elaboración y expedición de las normas jurídicas.<sup>52</sup>

Existe también la idea de la existencia de un proceso legislativo y un procedimiento legislativo, en este sentido el proceso legislativo esta vinculado al ámbito de acción correspondiente estrictamente al órgano legislativo de donde resultan las etapas que lo integran.<sup>53</sup> Por otro lado el procedimiento legislativo abarca los diversos actos u órganos presentes en la creación de leyes.

El siguiente punto en cuestión, es establecer cuáles son los pasos que conforman el procedimiento legislativo y al respecto, existe una disparidad en establecer cuáles son las etapas, estableciendo desde cinco a nueve fases, así algunos autores solo contemplan las desarrolladas por el órgano legislativo y otros van mas allá comprendiendo las realizadas por el ejecutivo, de tal modo que para el desarrollo del presente trabajo es necesario abarcar todas las etapas y en dicho sentido se encuentran las siguientes:

1. Iniciativa;
2. Dictamen;
3. Discusión;
4. Aprobación;
5. Expedición;
6. Promulgación;
7. Publicación; e
8. Iniciación de la vigencia.

---

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. cit. p. 428.

<sup>53</sup> ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, El Procedimiento Legislativo Mexicano, Sista, México, 2005, p. 52.

Señalan algunos autores la inclusión de una etapa previa, es decir, la preparación del proyecto, sin embargo, es de considerar que esta etapa no necesariamente pertenece al procedimiento, ya que la preparación de un proyecto no implica su presentación ante el Poder legislativo y por lo tanto el Congreso al no recibir la iniciativa no puede poner en marcha el procedimiento de creación de leyes, por lo tanto para iniciar formalmente el procedimiento legislativo se necesita la presentación de la iniciativa en el Congreso, sin embargo es oportuno considerar este punto pues resulta un vínculo para recoger la necesidades de la población.

Como preámbulo a la iniciación del procedimiento legislativo, se presentan hechos sociales, políticos, económicos o jurídicos en el país que necesitan una regulación, de tal manera, los órganos encargados de dirigir la política nacional entran al estudio de tales acontecimientos, creando propuesta para hacer frente a dichos hechos, en esta etapa llamada pre-legislativa.<sup>54</sup> Las autoridades en el respectivo ámbito de su competencia, crean proyectos que más tarde podrían convertirse en leyes, basándose en la visión política de gobierno, del ejecutivo quien de considerarlo oportuno brinda su apoyo enviando el proyecto al Congreso.

Pueden existir diversos métodos para hacer frente a esta etapa pre-legislativa, de este modo los facultados para presentar iniciativas pueden allegarse de los recursos necesarios para apoyar sus ideas, como investigaciones, consultas, propuestas hechas por particulares, organismos públicos, etcétera. Lo cual evidentemente enriquece a las posibles normas jurídicas, creando un modelo de participación social.

#### 4.1. INICIATIVA

Por mandato constitucional en el artículo 71, se establece quienes son los únicos con la facultad de presentar iniciativas de leyes ante el Congreso General volviendo de esta atribución un derecho cuyo ejercicio se limita a:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

---

<sup>54</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Op. cit. p. 191.

### III. Las Legislaturas de los Estados.

La iniciativa según lo define el doctor Ignacio Burgoa “entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión.”<sup>55</sup> De este modo la iniciativa es el medio por el cual algunas instituciones del Estado incitan al órgano legislador a realizar su tarea primordial la cual es crear leyes, reformar o derogar las ya existentes.

El término iniciativa tiene dos acepciones, la primera hace alusión a una etapa de todo procedimiento legislativo, vinculada a la facultad o atribución, para poner en marcha el medio de creación de leyes; y en su segunda acepción se refiere al documento que materialmente se presenta ante las Cámaras, el cual contiene las propuestas, siendo más apropiado denominarlo propuesta de ley o propuesta de reforma.

Si bien es cierto, la creación de leyes es competencia exclusiva del órgano parlamentario por ser el encargado de la representación popular; en nuestro sistema jurídico y de manera específica en esta etapa legislativa se rompe con este principio, pues el Presidente de la República puede hacer propuestas de leyes, lo cual desde el punto de vista de la representación popular, es correcto pues también es electo bajo ese principio, por lo tanto es adecuado que competa esta facultad al titular del Ejecutivo Federal, ya que el también está obligado a recoger las necesidades presenten en el país, de este modo se observa una colaboración entre dos poderes de la Unión para la formación de las leyes.

Lo anterior es consecuencia del régimen político de gobierno mexicano, es decir, el presidencialismo, ya que aquí es el Presidente quien detenta mayor poder, de tal modo, puede dirigir la vida política del país, y un medio para realizarlo, es precisamente proponer ante el órgano legislativo la creación de leyes acordes con las ideas políticas de su gobierno, lo cual no implica una subordinación del legislativo ante el Presidente, por tal motivo la facultad de poder presentar propuestas de leyes obedece a un principio político, más que jurídico.

---

<sup>55</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit. p. 487.

La facultad natural de todo órgano de representación popular es el crear propuestas de leyes o reformas, ya que son ellos los encargados de recoger las necesidades de la población de un Estado, visto de este modo, en principio correspondería a todo legislador el poder presentar proyectos de leyes y por lo tanto dar inicio al procedimiento legislativo, pero en términos constitucionales se restringe de cierta manera esta facultad, pues no todos los diputados pueden hacerlo, los únicos facultados son los propios Diputados federal, pertenecientes al Congreso de la Unión, pues los demás diputados, es decir, los de las legislaturas de cada uno de los estados integrantes de la federación no cuentan con esta atribución, sin embargo la propia constitución, en lo que la doctrina ha llamado iniciativa colectiva, otorga a los diputados estatales esta facultad, en ese sentido la iniciativa tendrá que contar con el respaldo de toda la legislatura local, pues esta es la encargada de su presentación ante el Congreso General.

Por un lado está la facultad de cada uno de los diputados federales y senadores, quienes podrán por si mismos presentar ante el Congreso de la Unión la iniciativa correspondiente, sujetándose a las reglas establecidas en la Ley Orgánica del Congreso, lo cual aparenta un trato distinto a este tipo de iniciativa, pero como se verá más adelante, esto solo responde a su presentación.

Tomando como base la segunda acepción del término iniciativa, es decir, el documento, se encuentra integrado por dos partes la exposición de motivos y el texto del proyecto de la ley o decreto, el primero se refiere a “las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas, que justifican, explican motivan y dan razón de ser y procedencia a la proposición de la creación, solicitud de reformas o derogación de una Ley, artículo de la misma o Decreto.”<sup>56</sup> Esto ayuda, a determina las directrices sobre las cuales habrá de centrarse más detalle el estudio de la iniciativa y por otro lado también busca crear una convicción en los legisladores, para su posible aprobación. La exposición de motivos se compone de ciertos elementos, como son los destinatarios, introducción, justificación del proyecto, descripción de la estructura, contenido del proyecto, fundamentación jurídica y

---

<sup>56</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Manual de Temas Legislativos, México, 1984, p. 130.

presentación; sin embargo, no todo proyecto presenta esta estructura pues no son requisitos para poder presentarla.

Por su parte el texto del proyecto es la estructura de las disposiciones jurídicas, en esta parte se encuentra la redacción como se pretende sea publicada, la cual debe contar con una estructura sistematizada siendo la disciplina de la técnica legislativa la encargada de brindar los elementos necesarios para poder dar forma a una ley.

Una vez elaborado lo anterior por el interesado, se presenta ante el Congreso General en una de sus dos Cámaras, con esto hecho se da trámite al procedimiento legislativo.

La presentación del proyecto por regla general, cuando no es competencia exclusiva de ninguna de las dos cámaras, se puede realizar indistintamente en cualquiera de ellas, por lo tanto se sujeta a la voluntad de quien la haya elaborado, sin embargo, existen determinadas reglas, en función del autor y la materia sobre la que versa la iniciativa, de este modo el artículo 72 inciso H constitucional y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, establecen una prohibición a la regla general, pues tratándose de proyectos sobre empréstitos, contribuciones o reclutamiento de tropas, estas deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Por otro lado tratándose de proyectos elaborados por los Diputados y Senadores, estos se presentarán ante su respectiva Cámara, a través de los Secretarios de la Mesa Directiva y del Pleno.<sup>57</sup>

#### 4.2. DICTAMEN.

De manera general a continuación se presenta una explicación del dictamen legislativo, pues por tratarse del objetivo del presente trabajo este punto será detallado en el capítulo siguiente.

Una vez recibida la iniciativa por la Secretaría correspondiente, de cada Cámara en la cual se haya presentado, se remite a la Mesa Directiva a fin de ser dadas a conocer en sesión ante el Pleno, pues por mandato del artículo 30 del Reglamento

---

<sup>57</sup> ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, Op. cit. p. 143.

para el Gobierno Interior del Congreso, en todas las sesiones se dará cuenta sobre las iniciativas presentadas. Luego entonces después de recibido el proyecto de ley, se incluye en el orden del día para proceder a dar cuenta de él, en este acto el presidente de la Mesa Directiva, da tramite al proyecto turnándolo a la o las comisiones correspondientes, según lo establecen los artículos 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

De igual manera el texto constitucional en su artículo 72 numeral I señala la obligación de emitir un dictamen respecto a toda iniciativa, y a demás señala un plazo para su presentación, el cual es de un mes a partir de que le fue turnada ala comisión respectiva, y en caso de no realizar dicha tarea el proyecto podrá ser presentado en la colegisladora, quien pasaría a ser la Cámara de origen.

Esta segunda etapa constituye el estudio y análisis del impacto que podría tener el proyecto de ley en el desarrollo del país, lo cual representa un punto de suma importancia en el procedimiento. Este trabajo es realizado por las comisiones, en el ámbito de su competencia, ya que la razón de ser de toda comisión, es el conocer todos los proyectos de leyes o decretos que le hayan sido turnados siempre y cuando estén relacionados con la materia de su conocimiento, para brindar un estudio específico y responsable sobre el tema.

El dictamen legislativo puede ser considerado como el punto final a todo el estudio hecho a un proyecto de ley o decreto, ya que constituye el resultado del desarrollo de los trabajos en el interior de las comisiones.

Por otro lado la dictaminación constituye el procedimiento por el que atraviesa la iniciativa en el interior de las comisiones y se habla de un procedimiento dado la siempre presencia de ciertas fases necesarias para llegar a una resolución.

Como se señalo existe un procedimiento especial en el interior de las comisiones, y está integrado por cuatro fases la negociación política; los trabajos de estudio y análisis; la elaboración del dictamen; y la votación las cuales serán detalladas posteriormente.

Sin lugar a dudas esta etapa representa junto con la votación el punto medular de todo procedimiento legislativo, pues es donde se decide en primera instancia si es viable o no, una propuesta de ley para la vida del país, por un lado y por otro, es un mecanismo que sirve a los demás legisladores quienes no participaron de manera directa en el estudio, para conocer a detalle el tema y así argumentar su decisión, la cual se verá reflejada en la votación ante el Pleno por medio de su aprobación o rechazo. Basándose en un modelo de argumentaciones creado por las comisiones.

Los obligados a presentar el dictamen son entonces los diputados y senadores integrantes de una comisión a la cual se le turno el proyecto, sin embargo, materialmente quienes realizan en muchas ocasiones este trabajo son asesores, secretarios técnicos, u otro tipo de personas ajenas o propias a la Cámara, dejando únicamente al legislador la parte final, es decir, la votación, lo que sin lugar a dudas atenta al principio de representación popular que deben ejercer de manera directa los legisladores.

En cuanto a la estructura del dictamen el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso señala la existencia de dos elementos, una parte expositiva de las razones en que se funde y otra, donde se concluya con proposiciones claras y sencillas, esta escasa regulación sobre el dictamen trae como consecuencia el ejercicio de prácticas parlamentarias, que en nada favorecen al buen estudio y análisis de la iniciativas.

Una vez formulado el dictamen se procede a la votación por parte de los integrantes de la o las comisiones involucradas, siendo esta fase el punto final de la etapa de dictaminación.

#### 4.3. DISCUSIÓN

Concluida la fase del dictamen legislativo, el documento amando de dicha etapa se presenta ante el Pleno, para ser del conocimiento de todos los legisladores, con el propósito de que entren al estudio de la iniciativa y de las proposiciones hechas por la comisión y así en un futuro puedan establecer en que están de acuerdo o en desacuerdo ante el Pleno.

El artículo 72 constitucional sirve de fundamento para esta etapa, al establecer la necesaria discusión ante ambas Cámaras, siempre y cuando no sea competencia exclusiva de alguna.

Aquí se desarrolla precisamente el debate entre todos los integrantes de la Cámara, los cuales pueden sostener sus argumentaciones en cualquier idea llámese, política, jurídica, económica, social e ideológico-política, que se suscita entre los legisladores.<sup>58</sup> El fin primordial es buscar un consenso general al interior del Legislativo, por medio de discusiones o debates, donde quien quiera hacer uso de la palabra podrá exponer las razones sobre la conveniencia de aprobar o rechazar la iniciativa, o bien, pueden realizar propuestas para enriquecer más lo que se pretende normar.

Etapa también conocida como debate parlamentario, es donde se ve reflejada la definición etimológica del parlamento, es decir, “hablar”, pues aquí todos y cada uno de los legisladores en sus respectivas Cámaras exponen sus argumentos para dirigirse en tal o cual sentido sobre la iniciativa presentada y a demás tratan de influir en la decisión de los demás legisladores; Fernando Ortiz y Onosandro Trejo señalan “el Debate se vuelve un juego de habilidades en que la lógica y la oratoria se convierten en los principales instrumentos para apoyar y defender el Proyecto de Ley o decreto o bien, atacarlo y alentar su rechazo.”<sup>59</sup>

La discusión en las Cámaras se convierte en una forma de expresar el debate existente en la sociedad, haciendo efectivo el principio de representación popular, de esta manera se reflejan las distintas ideas de los grupos sociales quienes se hayan a favor o en contra, ya que los legisladores acogen dichas ideas y las hacen valer por medio del uso de la palabra dando a conocer a todos sus ideas.

Ahora bien la discusión dada su naturaleza, la cual es evidentemente conflictiva por representar interés opuestos, necesita de una regulación para llevarse a cabo de manera ordenada, y a tal necesidad el Reglamento para el Gobierno Interior del

---

<sup>58</sup> *Ibíd*em, p.163.

<sup>59</sup> *Ibíd*em, p. 164.

Congreso, responde presentando una estructura para el buen desarrollo de los debates.

En primer lugar el artículo 30 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso señala el orden en que se desahogaran los asuntos en toda sesión de las Cámaras y en específico las fracciones IV y VI determinan:

Artículo 30.- En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:...

IV.- Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión...

VI.- Dictámenes señalados para discutirse...

La presente etapa comienza con una lectura del dictamen, lo cual se realiza en distintos momentos, llamados primera y segunda lectura, realizadas ante el Pleno, se hacen con anticipación al debate, tratándose de la primera lectura, y la segunda se lleva a cabo el día en que precisamente deba debatirse, sin embargo, la práctica parlamentaria permite a los Presidentes de las Cámaras solicitar al Pleno se dispense la lectura, pues se entiende por hecho del conocimiento de todos los legisladores ya que fue repartido a todos con anterioridad; una vez hecho lo anterior el Presidente forma un alista de todas las personas que quieran hacer uso de la palabra en la tribuna para exponer sus consideraciones respecto al tema, los cuales harán uso de tal derecho antes de comenzar el debate

Señala el artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, "Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido una sola vez." En este sentido todo debate presenta una doble función, por un lado se discute de una manera general, la conveniencia y sobre todo las repercusiones sociales, políticas, económicas y jurídicas, del proyecto; y por otro lado el debate en lo particular se centra en alguna o algunas partes específicas del proyecto, es decir, en el contenido de los artículos.

En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso por mandato constitucional, se establecen las reglas a las cuales se someten todo debate, pues debe existir una paridad ante los legisladores para poder exponer sus argumentos. A continuación se presentan algunos puntos de mayor relevancia para llevar a cabo la discusión.

Todo legislador siempre y cuando este registrado para hacer uso de la palabra podrá hacerlo hasta en dos ocasiones, a excepción de los integrantes de la comisión redactora del dictamen, el autor de la iniciativa y los legisladores únicos por su territorio; todo ellos podrán hacerlo las veces que lo estimen conveniente; tratándose de algún legislador no inscrito también puede hacer uso de la palabra pero solo para rectificar hechos o contestar alusiones personales.

La peculiaridad de las discusiones es la falta de dialogo directo; ya que por disposición nadie puede ser interrumpido mientras exponga sus argumentos y no será hasta el turno del opositor donde se podrá contestar o cuestionar las posturas antes expuestas.

No se pueden interrumpir las sesiones de debates, salvo algunas causas establecidas en el artículo 109 del reglamento; antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los funcionarios a que alude el artículo 53 del Reglamento.

Una vez concluido el debate el Presidente pregunta si el asunto está suficientemente discutido y en caso contrario de nueva cuenta subirán a la tribuna un orador en contra y otro a favor y así sucesivamente se preguntara hasta tener por concluido el debate.

Pueden existir iniciativas que no ameriten un debate, es decir no hay opiniones en contra y en este sentido, un integrante de la comisión redactora expondrán ante el Plenos las razones del porque se dirigieron en tal sentido; lo mismo ocurre cuando se solicitan argumentos a favor.

En las discusiones en lo particular, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los legisladores quieran impugnar; y la parte del proyecto sin merito de discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto; También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos; en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

#### 4.4. APROBACIÓN

Una vez hecha la declaración de concluida la discusión, el Presidente de la Mesa Directiva correspondiente da paso a la votación, la cual evidentemente sirve para determinar si un proyecto de ley ó decreto es aprobado o no, es en este momento en que se les brinda a todos los legisladores que no participaron de forma activa en el debate, la oportunidad dar a conocer su postura sobre el proyecto de ley. Según lo definen el licenciado Fernando Ortiz y el doctor Onosandro Trejo.

“La votación constituye entonces, la fuerza legitimadora del acto que se propone emitir la Cámara y finalmente el Congreso de la Unión.”<sup>60</sup>

Según lo establece el artículo 146 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso existen tres tipos de votaciones las nominales, económicas y por cedula. La primera brinda mayor de certeza, pues es la forma directa de establecer la opinión de los legisladores, en términos del Reglamento, esta votación se realiza de tal modo que cada legislador dice su nombre y la expresión sí o no, a lo cual el Secretario de la Mesa Directiva va apuntando tales declaraciones en listas, una vez emitido el voto por todos los legisladores, se computan y se dice ante el Pleno los nombres de quienes votaron y el sentido en el que lo hicieron, al final se manifiesta el número total de votos a favor y en contra y se publica el resultado; actualmente este método de votación a cambiado gracias al desarrollo tecnológico, pues hoy en día se cuenta con un pizarrón electrónico en el cual se van contabilizando los votos formulados por los legisladores desde sus respectivos lugares por medios remotos. Este tipo de votaciones tiene lugar en los casos de tratarse de aprobar en lo general

---

<sup>60</sup> *Ibíd*em, p. 176.

y en lo particular algún proyecto, o bien cuando lo solicite algún legislador con el apoyo de cinco legisladores mas sobre algún asunto.

La votación económica se da de tal manera que basta una simple apreciación de los legisladores que están a favor, pues en este tipo de votación según lo señala el artículo 150 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso los legisladores a favor se pondrán de pie mientras los legisladores en oposición permanecerán sentados, siendo las Secretarías de cada Cámara las encargadas de dar cuenta del resultado. Este tipo de votaciones tiene lugar siempre y cuando de manera expresa no se señale una votación nominal o por cedula, sin embargo si algún legislador solicita el conteo de cada voto este tendrá que realizarse.

La votación por cedula tiene lugar cuando se van a elegir personas, según lo define el artículo 153 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y esta se desarrolla de tal manera que cada uno de los legisladores deposita en un ánfora una papeleta donde se escribe el nombre de la persona que desean desempeñe el cargo correspondiente. Al final la Secretaría realiza el cómputo y lo pone a disposición del Presidente quien da constancia de lo sucedido.

Por regla general toda votación tendrá validez siempre y cuando la resolución sea emitida por la mayoría absoluta de los asistentes a la sesión, en sus respectivas Cámaras; sin embargo, en ocasiones la Constitución establece reglas especial para tomar como valida una resolución del Congreso y estas pueden ir desde la mayoría absoluta hasta las dos terceras partes de los presentes en la sesión.

En tratándose de las votaciones relacionadas con el procedimiento legislativo, existen dos momentos de votación, el primero cuando se declara suficientemente discutido en lo general y en lo particular, por cuanto hace al texto de los artículos no reservados o impugnados; y la segunda, una vez cerrada la discusión de todos y cada uno de los artículos en lo particular, recordando que dicha votación se hace de manera nominal.

Una vez realizada la votación y obtenido un resultado favorable, tiene lugar la aprobación, lo cual constituye el hecho material por medio del cual la Cámara

correspondiente ha emitido su apego hacia el proyecto de Ley o decreto presentado y lo envía a la autoridad correspondiente a fin de continuar con el procedimiento, es decir, en este punto se atiende al carácter unicameral o bicameral del procedimiento de creación de leyes. Por tal motivo corresponde a cada una de las Cámaras hacer la declaración; con este acto se da por concluida la actividad legislativa del Congreso, de este modo es necesario hacer hincapié que la aprobación de un proyecto de ley atiende a la participación de las Cámaras, de tal manera, tratándose de materias que no son competencia exclusiva de alguna, se necesita la aprobación de ambas Cámaras, para que el proyecto tenga el carácter de ley o decreto. Según lo establece el artículo 72 A de la Constitución.

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

A continuación es necesario hacer un paréntesis, para explicar la interacción de ambas Cámaras, ya que gracias a la forma del procedimiento legislativo mexicano, se hace necesaria la intervención de ambas para dar por aprobado un proyecto, por lo tanto la aceptación de alguna de ellas no implica que entrara en vigor, ya que hace falta la aprobación de la otra quien en caso de no otorgarla, la iniciativa no tendrá ninguna repercusión en el desarrollo del país.

Como se señaló en todo procedimiento legislativo una de las dos Cámaras se erige como de Cámara de origen, a quien corresponde realizar todas las etapas del procedimiento señaladas hasta este momento, es decir recibir la iniciativa, dictaminarla, discutirla y en su caso aprobarla, para que una vez hecho esto el proyecto de ley que ahora recibe el nombre de minuta sea enviada a la Cámara colegisladora, o revisora quien ahora tiene la obligación de realizar todas las etapas.

El procedimiento de formación de leyes que establece el artículo 72 constitucional se refiere precisamente a la intervención de las dos Cámaras, dando respuesta a los problemas que pudiesen aparecer en el procedimiento, respecto a los casos de reprobación de una iniciativa ante cualquier Cámara; a continuación se explica el

procedimiento contenido en el artículo 72 constitucional haciendo mención de los apartados correspondientes.

Siguiendo un orden cronológico del procedimiento, el primer supuesto se presenta cuando la Cámara de origen rechaza el proyecto, en este caso la iniciativa no podrá volver a presentarse en las sesiones del año; apartado G del mencionado artículo.

El segundo supuesto se presenta cuando el proyecto es aprobado ante la Cámara de origen y pasa para su discusión a la colegisladora; primera parte del apartado A; esta última si rechaza el proyecto, llamado minuta, tiene que remitirlo de nueva cuenta a la Cámara de Origen, con las observación que hubiese hecho; una vez devuelta la minuta, la Cámara de origen examina de nueva cuenta el proyecto y lo someterá a votación y si este es aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, se enviara de nuevo a la Cámara revisora, quien lo examina y someterá de igual manera a votación y en caso de ser aprobado por la mayoría absoluta pasara al Ejecutivo, sin embargo, si la Cámara revisora en segunda revisión lo desecha, el proyecto no podrá presentarse sino hasta el mismo próximo periodo de sesiones; apartado D.

El apartado E, explica el otro supuesto y este se refiere cuando un proyecto es desechado en parte o bien contiene algunas modificaciones que la Cámara revisora hizo, en tal caso lo desechado y modificado se enviara a la de origen, quien analizara dichas modificaciones de manera exclusiva, sin poder alterar los artículos ya aprobados por la revisora; en caso de aprobarse por la mayoría absoluta las modificaciones, la Cámara de origen envía todo el contenido del proyecto al Ejecutivo para continuar con el trámite constitucional.

Ahora si las adiciones o reformas de la revisora no son aprobadas por la Cámara de origen, los argumentos de esta pasaran a la primera, quien los tomara en consideración para determinar si se aprueban las adiciones o reformas en caso de ser rechazadas, el proyecto aprobado por las dos se enviara al Ejecutivo, sin embargo la revisora pudiese insistir por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes en llevar a cabo las modificaciones y en este supuesto el proyecto

tendrá que ser analizado de nueva cuenta pero hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que por consentimiento de ambas Cámaras se expida la ley o decreto únicamente por los artículos aprobados por ambas y las reformas o adiciones propuestas se analicen hasta el siguiente periodo de sesiones.

Por último cuando las dos Cámaras han aprobado el proyecto ya sea haciendo observación o no, éste es remitido al Ejecutivo para que este realice en su caso las observaciones pertinentes a la resolución tomada en el legislativo, y para tal efecto cuenta con un plazo no mayor a diez días para ser enviado de nueva cuenta a la Cámara de Origen para su nuevo estudio. Y en caso de no ser enviado en dicho plazo se considera aprobado por el Ejecutivo, a no ser que el Congreso se encuentre en receso un cuyo caso podrá regresar la iniciativa el primer día útil en que el Congreso este reunido.

Las observaciones hechas por el Ejecutivo quedan a decisión tanto de la Cámara de origen y la revisora quienes con el voto de las dos terceras partes de los presentes determinan la no procedencia de dichas observaciones, en cuyo caso la iniciativa será de nueva cuenta enviada al Ejecutivo quien ahora esta obligado a publicarla.

#### 4.5. EXPEDICIÓN

En esta etapa el órgano legislativo deja su naturaleza bicameral, y realiza el acto como un solo Órgano, es decir, actúa como Congreso de la Unión, pues la expedición de leyes está a cargo precisamente del Congreso y no de una sola de las Cámaras; con esta etapa se pone el punto final a la intervención del poder legislativo en el procedimiento de creación de Leyes, decretos, reformas, adiciones o derogación de los preceptos ya existentes.

La expedición de la ley obedece a un formulismo establecido por mandato constitucional el cual dispone:

“Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por

un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)"."

Visto de esta manera el precepto constitucional establece una fórmula para dar a conocer al Ejecutivo que el Congreso emitió una ley o decreto, sin embargo de la redacción de dicha fórmula pareciere que todos los actos del Congreso son decretos, algo que evidentemente es erróneo, y que únicamente atiende a una práctica histórica, pues como se veía existe una gran diferencia entre decreto y ley.

Derivado de lo anterior el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso regular más afondo el desarrollo de esta etapa del procedimiento legislativo. donde establece:

"Artículo 168 Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: (aquí el texto de la ley o decreto)..."

Puede notarse en el texto de los dos artículos transcritos que en el primero se utiliza la palabra "promulgaran" mientras en el segundo "expedirán", como señalan Fernando Ortiz y Onosorio Trejo, cada artículo se refiere a una etapa diferente del procedimiento legislativo. Pues el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso se refiere a la función legislativa, es decir crear leyes o decretos, expedidos por el Congreso, y por su parte la Constitución se refiere a la promulgación, la cual la hace el titular del ejecutivo a través de un decreto presidencial.<sup>61</sup>

Un elemento presente en toda expedición es la autorización, manifestada a través de las firmas de los Presidentes y un Secretario de ambas Cámaras, en caso de haber sido examinadas en ambas Asambleas la única regla al respecto es el orden de las firmas, es decir, deben ir en primer lugar las firmas del Presidente de la Cámara de origen y del Secretario correspondiente.

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 183.

En caso de haber sido producto del ejercicio de una facultad exclusiva, solo serán firmadas por el Presidente y dos Secretarios de la respectiva Cámara, y contendrán la siguiente leyenda

“La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta: (texto de ley).”

Una vez redactada la ley o decreto con los formulismos correspondiente la Cámara revisora elaborara una minuta de lo aprobado, la cual se presentara al Ejecutivo Federal por medio de la Secretaria de Gobernación, pues es esta el puente de comunicación entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo a fin de continuar con el tramite constitucional.

#### 4.6. PROMULGACIÓN

Con esta etapa comienzan la participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo, gracias al régimen de gobierno presidencialista, se hace necesaria su intervención para que toda ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión puedan ser ejecutada en el país.

En esta etapa es importante señalar la presencia de dos aspectos uno positivo y otro negativo, el primero denominado promulgación y el segundo derecho de veto.

La promulgación como aspecto positivo constituye la acción del titular del poder Ejecutivo, en dar su consentimiento al acto emanado del Congreso para que pueda ser exigido su cumplimiento, es decir, se adhiere a la aprobación hecha por el poder legislativo, a través de un acto denominado decreto presidencial.

El mencionado decreto, presenta una estructura bien definida donde se comprueba la interacción entre los dos órganos encargados de llevar a cabo el procedimiento legislativo, dicha estructura se basa en lo siguiente:

1. Nombre del titular del Poder Ejecutivo (“... Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”);

2. Declaración solemne (“a sus habitantes sabed”);
3. Mención del comunicado del Poder Legislativo (“que el H. Congreso de la Unión se ha servido Dirigirme el siguiente DECRETO”);
4. Fórmula para la expedición de la Ley o Decreto (“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta”);
5. Denominación y Texto de la Ley o Decreto
6. Fundamento Jurídico (“En cumplimiento de los dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”)
7. Orden de Publicación (“...y para su debida publicación...”);
8. Exhortación al cumplimiento de la Ley o Decreto (“... y observancia,...”);
9. Señalamiento de ser un decreto (“...expido el presente Decreto...”);
10. Lugar y fecha de la promulgación (“en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ... días del mes de ... de...”)
11. Nombre y firma del Presidente de la República;
12. Nombre y firma del Secretario de Gobernación.<sup>62</sup>

Por otra parte el aspecto negativo de esta etapa se encuentra envuelta en el llamado derecho de veto presidencial, el cual constituye “la facultad que tiene el Presidente de la república para objetar en todo o en parte, mediante observaciones respectivas una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso”, según lo define Felipe Tena Ramírez.<sup>63</sup>

Fundamentado en el artículo 72 apartados A, B, C, el Presidente tiene el derecho de hacer observaciones a los proyectos que le hayan sido enviados por el Congreso. El apartado A señala; si el Ejecutivo no tiene observaciones se mandara a publicar, de esta manera se le deja abierta la posibilidad de estar de acuerdo o no con lo

---

<sup>62</sup> *Ibíd*em, pp. 189 y 190.

<sup>63</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.* p. 263 y 264.

aprobado por el Congreso, basándose en el principio de división de poderes y en el sistema de contrapesos entre ellos. El apartado B establece los plazos para hacer válido el ejercicio de este derecho, el cual será de 10 días útiles para presentar las observaciones ante la Cámara de Origen siempre y cuando el Congreso se encuentre sesionando en periodos ordinarios, ya que de no ser así, las observaciones se harán llegar el primer día útil en que el Congreso abra sus sesiones.

El procedimiento operante cuando se hizo efectivo el derecho de veto inicia con el envío de las observaciones a la Cámara de origen para su debido estudio, las cuales serán dictaminadas y subirán al Pleno para su discusión y votación, en este sentido la Cámara de origen puede no estar de acuerdo con las observaciones y para manifestarlo es necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, acto seguido se envía la minuta a la Cámara revisora quien se sujetará al mismo procedimiento y en caso de votar en contra de las observaciones del Ejecutivo, por la misma cantidad de votos, el proyecto que fue enviado originalmente se confirma y de nueva cuenta es enviado al Presidente para que lo promulgue ya sin el derecho de hacer observaciones. De tal manera que el derecho de veto sólo se ejerce en una ocasión, pues una vez que es devuelto al legislativo y esta confirma el proyecto, el Ejecutivo se ve obligado a adherirse a él y enviarlo para su publicación.

El veto puede ser total o parcial respecto a una ley, es decir, el Presidente puede no estar de acuerdo con toda la ley, y evidentemente será discutida en su totalidad por las Cámaras; por otro lado se puede estar de acuerdo con la ley en lo general, pero puede objetar algunos artículos de la ley, los cuales al enviarse al legislativo serán analizados de manera exclusiva, pues la otra parte del texto ya no amerita discusión.

El veto entonces tiene como objetivo buscar un mayor beneficio para la sociedad, claro desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, sin embargo, también puede constituir un medio para retardar la entrada en vigor de una ley con la que el ejecutivo no esté de acuerdo.

#### 4.7. PUBLICACIÓN

La fase de publicación se encuentra fuertemente vinculada con la etapa anterior, como se señaló la promulgación es el medio por el cual el Ejecutivo evidencia su voluntad de adherirse a la ley o decreto del Legislativo, sin embargo, se hace necesario que dicha decisión sea del conocimiento de todos, y para tal efecto se realiza una publicación en el periódico oficial denominado Diario Oficial de la Federación. De esta manera el decreto promulgatorio se da a conocer de manera íntegra mediante la publicación.

Visto de este modo se puede entender a la publicación como “el acto jurídico mediante el cual se hace saber de la existencia de una ley o decreto a sus destinatarios y se determina el inicio de su entrada en vigor.”

El elemento de mayor importancia en esta etapa, es dar a conocer a los destinatarios de la Ley, es decir, al pueblo, como elemento del Estado, y a las autoridades, la existencia de una nueva disposición jurídica a la cual habrán de someterse y vigilar su debido cumplimiento.

El acto de la publicación es una obligación impuesta al Ejecutivo según lo establece el apartado A del artículo 72 constitucional; sin embargo, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el encargado de realizar esta función materialmente es la Secretaría de Gobernación, de esta manera el Ejecutivo remite dicha Secretaría el oficio respectivo del decreto presidencial promulgatorio, quien después de haberlo recibido tiene la obligación de insértalo en el Diario Oficial de la Federación para su respectiva circulación.

Es de vital importancia la publicación en el procedimiento legislativo pues de esto depende la entrada en vigor de la ley para que surta sus efectos y pueda ser acatada por todos.

Por su parte la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales establece en sus artículos 2º y 3º:

“ARTICULO 2o.- El Diario Oficial de la Federación 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.”

“ARTICULO 3o.- Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;

II.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;” ...

En la doctrina existe una discusión sobre si los términos promulgación y publicación son sinónimos, o implican cosas distintas, y esto deviene precisamente de la propia Constitución donde suele referirse a ellos como algo similar, no obstante no deben confundirse ya que el primero se refiere a la conformidad del Presidente con el acto emitido por el Congreso y ordena sea publicado; mientras, el segundo acto implica dar a conocer a todos los habitantes del país la existencia de una ley, decreto, reforma, adición o derogación. Además no es un acto que realice el Presidente de la República de manera personal pues este último sólo ordena se lleve a cabo.<sup>64</sup>

El contenido de la publicación está integrado por la reproducción literal del decreto emitido por el Congreso y el decreto elaborado por el ejecutivo, es decir, se elabora una transcripción con los formulismos expuestos anteriormente y el contenido de la ley y concluye con la relación de las firmas puestas en los respectivos decretos. A continuación se presenta la forma general en que se realizan las publicaciones.

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Presidencia de la República.

---

<sup>64</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Francisco, Op. cit. p. 301.

**(Nombre del titular del Ejecutivo)**..., Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### **DECRETO**

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE EXPIDE... (Denominación de la ley).

**ARTÍCULO ÚNICO O PRIMERO** (según sea el caso)<sup>65</sup>.- Se expide... (Denominación de la ley), para quedar como sigue:

Texto integro de la ley, reforma, adición o derogación.

México, D. F., a... de... de ... .-(Nombre de los legisladores encargados de la firma del decreto en el orden establecido) .- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a... de... de... .- ... (Nombre del Presidente de la Republica) .- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, (Nombre del titular de dicha Secretaría).- Rúbrica."

#### **4.8. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA**

La última etapa de todo procedimiento legislativo concluye con la iniciación de la vigencia y esto implica el momento en que la ley o decreto va a comenzar a surtir efectos, es decir, desde cuando se hace obligatorio su cumplimiento.

Es necesario distinguir dos momentos, importantes respecto a la iniciación de la vigencia. En principio, el encargado de establecer el momento en que una ley

---

<sup>65</sup> Se presenta según la cantidad de leyes, reglamentos, reformas, adiciones o derogaciones haya en un decreto; es decir, el decreto legislativo, puede contener la creación de una ley y reformas a otro ordenamiento.

comienza a surtir efectos, es el propio órgano Legislativo en el decreto respectivo, dicha manifestación se encuentra en las disposiciones transitorias, ahí se establece de manera expresa bajo que sistema entra en vigor la ley o decreto, sin embargo, el plazo para su entrada en vigor depende directamente de la publicación hecha por el Ejecutivo, ya que si el ejecutivo no envía el decreto para su publicación, evidentemente nunca surtirán efectos las nuevas disposiciones jurídicas, así el segundo momento corresponde precisamente a la acción del Presidente de enviar el decreto presidencial promulgatorio para su respectiva inserción en el Diario Oficial de la Federación.

Existen en la legislación mexicana sistemas encargados de establecer el momento en que una ley entrará en vigor, los cuales son adoptados por el propio órgano legislativo al aprobar y expedir leyes o decretos, sin embargo, se reitera la necesaria publicación del decreto presidencial para la respectiva operación que estos sistemas.

La regulación al respecto se ubica en el Código Civil Federal, el cual establece dos tipos de plazos para dar por iniciada la vigencia de una ley, dichos plazos o sistemas son el sucesivo y sincrónico. En el primero, según establece el Artículo 3° del citado Código, el decreto comienza su vigencia a los tres días en que haya sido publicado en el periódico oficial, continua expresando el mencionado artículo, en los lugares distintos en que se publique el periódico oficial, para que sean obligatorias las leyes se necesita además del plazo de tres días, que transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda la mitad. Tiempo estimado como necesario para dar a conocer la ley en todo el territorio, este sistema atiende a la falta de comunicación en algunas zonas del país, sin embargo hoy en día gracias al desarrollo tecnológico este sistema a dejado de tener aplicación, pues la información de la existencia de una nueva ley o decreto se da manera inmediata.

El sistema sincrónico se presenta cuando en las leyes o decretos se establece con precisión la entrada en vigor. En este modelo no existe incertidumbre de cuando comenzó a regir una ley, como puede ocurrir con el sistema sucesivo, pues aquí, de manera expresa y clara, en la redacción del decreto se establece el día exacto en

que la ley debe ser acatada; la única limitante es que la entrada en vigor debe ser posterior a la publicación del decreto presidencial.

Al respecto existe, existe un periodo que media entre la publicación en el Diario Oficial y la entrada en vigor establecida en el decreto, denominado "*vacatio legis*" y precisamente sirve para dar a conocer a los destinatarios la ley las nuevas disposiciones y puedan llevar a cabo todas las acciones necesarias para cumplirla, como ejemplo, una ley publicada en el periódico oficial el día 3 del mes de febrero, en las disposiciones transitorias señala que comenzara a surtir efectos a partir de mes siguiente en que haya sido publicada, es decir, será obligatoria hasta el 3 de marzo del mismo año.

Ahora bien, en la doctrina existe otros dos modelos que bien pueden ser englobados dentro del sistema sincrónico; el primero, denominado "inmediato", usado de manera general por los legisladores, aquí no existe el periodo para que la ley o decreto se haga del conocimiento de todos, de hecho, entre la publicación y la entrada en vigor no existe la "*vacatio legis*", entonces al publicarse una ley en el periódico oficial esta surte plenos efectos desde el mismo día, o bien, al siguiente.

Por último el sistema mixto, el cual involucra aspectos del sistema inmediato y del sincrónico, es decir, el texto de la ley en su mayoría comienza a regir al día siguiente de su publicación, sin embargo, el legislador puede considerar algunas disposiciones como de difícil cumplimiento inmediato, pues se necesita emplear diversa acciones para acatar lo ordenado en el decreto, y por tal motivo amplía la entrada en vigor de ciertas disposiciones. Principalmente esto se presenta cuando se necesita reunir diversos elementos técnicos establecidos por la propia norma; o también se presenta cuando son creados cargos públicos, a fin de que sean elegidos quienes deban desempeñarlos.

## **5. PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

Gracias al régimen federalista mexicano se hace necesaria y obligatoria la participación de los estados de la República Mexicana, para decidir sobre la

prudencia de modificar la Constitución, pues invariablemente al reformarla se pueden afectar la estructura federal, razón por la cual al iniciarse un procedimiento legislativo cuyo objetivo sea hacer cambios la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados integrantes de la Federación participan en dicho procedimiento por medio de sus órganos legislativos, llámense Asambleas o Congresos, y son precisamente estos, quien deciden en última instancia si es adecuado o no aceptar el proyecto de reforma constitucional.

Al respecto el artículo 135 de la Carta Magna señala:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

El procedimiento de reforma constitucional se sale un poco del esquema tradicional, sin embargo, se presentan las mismas etapas, es decir, iniciación, dictamen, discusión, aprobación, expedición, promulgación, publicación e inicio de la vigencia, y es precisamente entre las etapas de aprobación y expedición donde se presenta la variante más significativa, donde interviene las legislaturas de los estados en otorgar su consentimiento o rechazo a la iniciativa presentada.

El primer paso para dar por aprobado un decreto de reforma o adición a la Constitución, es la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, lo cual no significa la sesión conjunta de ambas Cámaras, de tal modo que primero se discute y se vota en la Cámara de origen, quien en su caso la aprobara con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión y acto seguido envía la minuta a la colegisladora quien desarrolla las mismas cuestiones, y la aprueba con el mismo número de votos.

Una vez aprobado por las dos Cámaras, es decir, el Congreso de la Unión, se remite un expediente a cada una de las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, donde consta lo actuado por dicho órgano, para que realicen el estudio por su cuenta, lo dictaminen y sea puesto a discusión ante sus respectivos Plenos quienes emitirán un voto a favor o en contra del proyecto de reforma constitucional; el cual es remitido al Congreso de la Unión quien realiza el computo de todos los votos, y en caso de encontrarse en receso el encargado de llevar a cabo dicha labor, es la Comisión Permanente. Según el artículo transcrito líneas arriba se necesita el voto favorable de por lo menos la mayoría de las legislaturas lo que equivalente a 17 de ellas.

Una vez hecho el procedimiento anterior la reforma es aprobada y expedida por el Congreso General.

Es de resaltar que en el procedimiento establecido en términos del citado artículo, no se contempla la participación del Ejecutivo, tanto a nivel estatal, como a nivel Federal, dejando al aire la interrogante de la existencia del derecho de veto tratándose de reformas constitucional, sin embargo, gracias a un interpretación de la propia constitución se puede concluir que todo acto emanado del Congreso sea una ley o decreto, tiene que sujetarse a las disposiciones del artículo 72 constitucional, no importando si se trata de una reforma, adición o derogación de alguna disposición constitucional las cuales constan en decretos del Congreso y por tal motivo deben sujetarse a la promulgación y publicación realizada por el Ejecutivo, de esta manera es comprensible la presencia del derecho de veto, sin embargo, en caso de ser recurrido se presenta una nueva interrogante ¿es necesaria la participación de nueva cuenta de todas las legislaturas, o bien, solo se necesita la ratificación por parte del Congreso de la Unión, en los mismos términos señalados por el artículo 72 constitucional?, a lo cual es difícil dar respuesta debido a la falta de regulación al respecto, y la doctrina se encuentra dividida al establecer si es necesario o no, dicha intervención.

## **CAPITULO TERCERO**

### **DICTAMEN LEGISLATIVO**

#### **1. DICTAMEN LEGISLATIVO**

Dentro del procedimiento legislativo como se señaló en el capítulo precedente, existe la etapa del dictamen o dictaminación, y a groso modo se dio una explicación al respecto, pero es momento de analizar a profundidad sus implicaciones en la creación de leyes; en principio pareciera un acto más realizado solo por los legisladores, por medio de las comisiones, sin embargo, en la práctica parlamentaria existen otros factores involucrados en la realización de esta función, y este es el punto central del presente capítulo, desentrañar esta etapa del procedimiento legislativo, para así saber quiénes son los que interviene en su elaboración; como se realizan un dictamen; si existe un marco normativo encargado de regular esta etapa; cuales son los elementos presentes en un dictamen; entre algunos otros cuestionamientos a los que este capítulo pretende dar respuesta.

Existen dos momentos sustanciales en el procedimiento legislativo, que brindan una estructura a la ley y estos son la preparación del proyecto y el dictamen, pues aquí es donde tanto el redactor del proyecto como el legislador en comisión, tratan de interpretar la voluntad del pueblo y por consiguiente, este último puede llegar a realizar modificaciones al proyecto presentado ante la Cámara correspondiente, sin embargo, es necesario precisar los argumentos y fundamentos del legislador para realizar esa interpretación, es decir, si lo hace atendiendo criterios técnicos, políticos, sociales, jurídicos o económicos, pues al final del día la interpretación que haga se verá reflejada en una norma con implicaciones en la población del país.

En virtud que el dictamen legislativo constituye un análisis de un tema trascendental para la vida del país, se vuelve entonces un punto de suma importancia dentro del procedimiento legislativo, pues es donde en primera instancia se decide si es o no viable la propuesta presentada, otorgando los legisladores integrantes de la comisión su respaldo a un proyecto, lo que podría influir en la decisión de los demás legisladores en el Pleno, quienes no entran al estudio concreto del tema y sin

embargo ellos tienen la decisión final sobre si amerita su aprobación o no, por lo tanto, con base en un buen estudio y una buena argumentación dentro del dictamen se puede crear un espacio adecuado para la aprobación de una ley o decreto.

Para comenzar el estudio de este importante tema es necesario hacer la siguiente división de estudio, primero se analizara al dictamen legislativo como una etapa más del procedimiento legislativo, en segundo lugar, como documento resultado de la decisión de los legisladores y por último la naturaleza jurídica de este acto.

## **2. DICTAMEN LEGISLATIVO COMO ETAPA DEL PROCEDIMIENTO**

### **LEGISLATIVO**

Como etapa del procedimiento legislativo, resulta de gran importancia prestarle atención, ya que constituye el verdadero análisis de una necesidad social, económica, jurídica o política, aunque si bien es cierto, existe un previo análisis, es en el dictamen legislativo, donde en ejercicio de la representación popular se trata de interpretar la voluntad general tomando en consideración distintos factores, con el objetivo de aprobar o desechar la iniciativa. De este modo la presente etapa se convierte en el sustento del acto del legislativo de creación de leyes

Una vez recibido el proyecto de ley o decreto por la Cámara ya sea de origen o revisora, a través de las unidades administrativas correspondientes, es decir, la Secretaría General en la Cámara de Diputados o la Secretaría General de Asuntos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, las iniciativas son desahogadas ante el Pleno de las Cámaras para hacerlas del conocimiento de todos los legisladores y de esta manera estén informados del contenido de una iniciativa y su intención de crear, reformar, derogar o adicionar una ley, lo cual les permite allegarse de información al respecto y comiencen a crear sus posturas al respecto.

Al mismo tiempo que son desahogadas ante el Pleno, los proyectos son puestos a disposición de la o las comisiones, conocida esta etapa como turno a comisión, dándose cumplimiento al mandato constitucional desprendido del artículo 71, materialmente quien realiza esta función es el Presidente de la Mesa Directiva, quien

designa a que comisión corresponde el desarrollo de dicha etapa, atendiendo claro, a las competencias de cada comisión. Puede presentarse el caso, de un iniciativa cuyo estudio a merite la intervención de dos o más comisiones, a lo cual a decisión del Presidente trabajaran de forma conjunta.

Por otra parte mientras el Congreso se encuentra en recesos el encargado de recibir las iniciativas es la Comisión Permanente, en este caso, es esta quien remite el proyecto a la comisión competente, pues estas, a pesar del receso legislativo siguen en funciones desahogando los asuntos turnados.

Recibido el proyecto por la o las comisiones, comienza la tarea central de estas, la dictaminación, la cual deberá ocurrir en un plazo de un mes según lo establece el artículo 72 apartado I, constitucional, y en caso de no presentarse en dicho término quien presentó la iniciativa a excepción de los legisladores, pueden presentarla ante la otra Cámara, es decir, si el Ejecutivo presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados y esta no emite dictamen en el plazo de un mes, contado a partir del turno a comisión, el Ejecutivo Federal, puede presentar la iniciativa ahora ante el Senado (en un principio Cámara revisora), erigiéndola en Cámara de origen.

Por otro lado el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en su artículo 87 señala:

“Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido...”

Lo cual deja en evidencia la falta de un plazo prudente para poder analizar una iniciativa de manera correcta, lo cual representa un gran obstáculo para los legisladores de allegarse de recursos oportunos o realicen las tareas necesarias, para determinar las repercusiones del proyecto presentado, tomando en cuenta que la función del legislador no es únicamente dictaminar una sola iniciativa.

Al respecto el artículo 91 del citado ordenamiento brinda dos posibilidades en caso de no haberse emitido el dictamen en el plazo de cinco días. La primera solicitar la ampliación del plazo o en su caso la suspensión del estudio del asunto, ante la

Cámara correspondiente, lo cual puede hacerse por cuestiones que la propia Comisión considere pertinente, esto deberá hacerse antes de expirar el plazo de los cinco días, sin embargo, esta primera parte del artículo es deficiente pues no establece, porque plazo se concederá la ampliación.

La segunda parte del citado artículo brinda una alternativa si no se solicitó la ampliación o la suspensión, en tal caso las Secretarías correspondientes de cada Cámara harán del conocimiento del Presidente de la Mesa, la expiración del plazo para que sea él quien determine lo más conveniente; creando de igual forma una incertidumbre en contra del procedimiento legislativo, pues en ningún momento se establece una solución concreta al presentarse tal situación, quedando simplemente a la voluntad del Presidente de la Cámara darle el trámite necesario.

Con demasiada frecuencia las comisiones solicitan la ampliación del plazo para emitir su dictamen, ocasionando que las iniciativas presentadas en una legislatura, nunca se lleguen a dictaminar en el transcurso que estas duran,<sup>1</sup> lo cual provoca el llamado rezago legislativo, ocasionando que temas de interés nacional nunca sean discutidos y no se resuelvan las necesidades que el país necesita.

En vista de lo anterior se desprende el siguiente cuestionamiento ¿a qué plazo se encuentran los legisladores obligados a emitir su dictamen? Invariablemente el plazo será el de cinco días contados a partir de turnado el proyecto, sin embargo, es de considerarse a quienes corresponde el derecho de iniciar leyes, pues tratándose de las iniciativas presentadas por cualquiera de los tres facultados, el plazo se sujetara a lo establecido por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, y por otro lado, cuando se trate de las iniciativas del Presidente de la República, o de alguna Legislatura de los estados, a demás de lo señalado, cuentan con el plazo de un mes y tiene la garantía que en caso de no haberse emitido en dicho término constitucional, pueden estos presentar su iniciativa ante la otra Cámara, lo cual no ocurre con las iniciativas presentadas por los legisladores, pues respecto a estas, operan los siguientes principios; los legisladores solo podrán presentar el proyecto

---

<sup>1</sup> ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, Op. cit. p. 160.

ante la Cámara de la que forman parte;<sup>2</sup> y las iniciativas de los legisladores se registrarán por los tramites que dicte el reglamento de debates, según lo establece la Constitución en su artículo 72.

De nueva cuenta se formula una crítica, ¿Qué sucede si un proyecto solo requiere la intervención de una de las dos Cámaras por tratarse de una facultad exclusiva? A lo cual la única respuesta evidente y no convincente sería que el dictamen se desahogada a capricho de la comisión.

Ya turnado a comisión el proyecto comienza una nueva etapa; para el licenciado Fernando Ortiz Arana y el Doctor Onosandro Trejo Cerda, dentro de la dictaminación se encuentran a su vez tres etapas denominadas negociación política, trabajos de estudio y análisis y finalmente el Dictamen y el voto particular.<sup>3</sup>

Explican los referidos autores respecto a la negociación política, “derivado que el procedimiento legislativo se da en el marco del juego del poder político, el cual sólo puede dar resultados esperados si se distribuye entre sus diferentes estratos, grupos y organizaciones, mediante acuerdos o pactos.”<sup>4</sup>

Dentro de la negociación política presente en un principio en el interior del órgano Legislativo, en cualquiera de sus Cámaras, intervienen sin lugar a dudas los grupos parlamentarios como elementos encargados de crear consensos aunque en ocasiones se hace extensiva al Ejecutivo Federal en los proyectos de ley enviados por él mismo, para poder sacar adelante su propuesta, dicha negociación puede ser realizada de manera directa por representantes del propio Ejecutivo o bien a través del partido político al que pertenece, siendo este último el encargado de ser el portavoz de la voluntad del Presidente de la República y buscar el cumplimiento los interés que este persigue.

De tal modo encontramos dos tipos de negociación una al interior del Congreso en donde participan de manera directa los grupos parlamentarios y por otro lado la

---

<sup>2</sup> *Ibíd*em, p. 161.

<sup>3</sup> *Ibíd*em, p. 148.

<sup>4</sup> *Ídem*

negociación que se presenta al exterior en donde interactúan los partidos políticos, sectores sociales, representantes del Ejecutivo y desde luego legisladores.

Una de las funciones de los partidos políticos es crear un sistema de interdependencia, así pues mediante transacciones, pactos, acuerdos o concertaciones, los miembros de los partidos políticos logran ponerse de acuerdo para votar un dictamen en sentido favorable o viceversa, sin embargo, esta etapa de la negociación política no solo puede presentarse dentro del dictamen, pues lo que se busca con la negociación es el aprobar o no, una ley o decreto, y en virtud de esto se hace más evidente la negociación una vez presentado un dictamen ante el Pleno y puesta en marcha la etapa de la discusión.

Lo anterior hace de la negociación política un acto cotidiano en el interior de la comisiones y ante el Pleno, provocando una coordinación entre los legisladores con distintas ideas políticas, lo cual facilita el transcurso del procedimiento legislativo, evitando así el estancamiento de posibles normas jurídicas necesarias para el país.

El llamado “cabildeo” como se le conoce a la negociación política es definido como “una actividad metajurídica y extraprocesal que se lleva a cabo como un requisito para cumplir la parte formal del dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto. La negociación o concertación política constituye, entonces, una *condictio sine qua non* para producir un dictamen eficaz, en virtud de que se convierte además, en un mecanismo que permite sumar voluntades y apoyos al proyecto de ley o bien aclarar algunos de sus puntos y aceptar propuestas tendientes a mejorarlo.”<sup>5</sup>

Sin lugar a dudas el cabildeo es algo de mucha presencia e importancia en toda dictaminación, ya que de esto puede depender la aprobación de una ley, lo cual no debería de suceder pues esta negociación precisamente atiende a principios e intereses políticos que pueden llegar a ser privados de cada partido político, pudiendo en ocasiones ser perjudicial para la colectividad, por lo tanto la concentración de voluntades por medio de la negociación debería presentarse como

---

<sup>5</sup> Ibídem, p. 150.

un instrumento auxiliar para la aprobación de un dictamen, y no aprobarse dictámenes o proyectos basándose en el cabildeo.

La segunda de las etapas dentro de la dictaminación como veíamos son los trabajos de estudio y análisis, punto medular de toda comisión y su razón de ser, aquí es donde comienzan a crearse criterios para en un futuro determinar si es conveniente aprobar un proyecto, es donde en primera estancia se interpreta la voluntad general.

Recibido el proyecto todos los integrantes de la comisión deben estudiar y analizar dicho proyecto, pero ¿cómo realizan esta tarea? Dada la falta de disposiciones jurídicas a cerca de la manera de actuar para estudiar una iniciativa, se ha recurrido a constantes practica para llevarlo a cabo, como pueden ser, el análisis hecho por cada uno de los miembros de la comisión; la creación de subcomisiones y por último un análisis conjunto de los miembros de la comisión, métodos que al final pueden mezclarse y siempre concluyen con una sesión final donde se toma un postura y se somete a votación.

En términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso las comisiones cuentan con tres instrumentos para auxiliarse al emitir un dictamen, el primero es solicitar a cualquier oficina u archivo oficial la documentación pertinente, a lo cual están obligados a responder, siempre y cuando no se trate de asuntos con carácter de secretos; el otro mecanismos es el poder tener conferencias con funcionarios como Secretarios, Directores y Administradores titulares de organismos descentralizados, para que estos ilustraren más sobre el asunto, quienes en todo caso están obligados a asistir; y por último las comisiones de las dos Cámaras pueden celebrar conferencias o reunión entre sí.

En la práctica al realizar el estudio y análisis de un proyecto de ley o decreto la mayoría de las veces se recurre personal adjunto (asesores) los cuales pueden ser dependientes de cada legislador, o bien, del propio Congreso. La intervención de este personal adjunto o técnico, se vuelve algo cuestionable, pues si bien es cierto son peritos en distintas materias, o cuentan con un amplio conocimiento en asuntos parlamentarios, no es garantía para los ciudadanos que un proyecto de ley haya sido

bien analizado o se hayan puesto a consideración los intereses de la colectividad, de tal modo ¿qué tan correcto es que intervengan en la elaboración de un dictamen?

Se puede afirmar existen dos tipos de asesores, los externos a las Cámaras, financiados ya sea por recurso propios de los legisladores, o bien, con recursos de la comisión, y los asesores internos los cuales pertenecen a ciertas áreas administrativas de las Cámaras, cuya finalidad es precisamente atender las necesidades de estas y velar por el buen desarrollo de los trabajos legislativos.

Recordando un poco la estructura orgánica del Congreso de Unión respecto a la Cámara de Diputados se señaló la existencia de una Secretaria General, la cual tiene por objeto ayudar al mejor funcionamiento y cumplimiento de las actividades legislativas, a través de la Secretaria de Servicios Parlamentarios, la cual está integrada por funcionarios de carrera y dentro de esta a su vez existen los centros de estudio de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y opinión pública, los cuales pueden ser auxiliares en cuanto al estudio de un proyecto de ley. También cuenta con una Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros, compuesta en parte por asesores jurídicos, quienes auxilian a la Cámara en diversos asuntos. De tal manera que la Cámara de Diputados está dotada de unidades auxiliares para asesorar al legislador en el desarrollo de su actividad.

Por su parte el Senado de la República, cuenta con un elemento más específico pues en su interior existe una comisión llamada de Estudios Legislativos, la cual interviene en todo estudio y dictamen, según el artículo 85 de la Ley Orgánica del Congreso. Asimismo existe una Secretaria General de Servicios Parlamentarios, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente, la cual tiene la obligación de desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico formuladas por las comisiones, respecto a iniciativas de ley o decreto en proceso de dictamen.

Se hace evidente que el desarrollo de esta etapa no queda completamente a cargo de los legisladores y en consecuencia intervienen personas no consideradas representantes populares, de quienes se hace necesaria su participación para brindarle al legislador elementos suficientes para emitir en el futuro un buen

dictamen. Algo que salta mucho a la vista es la existencia en el interior del Senado de una comisión especializada integrada por legisladores, la cual interviene en todo dictamen, algo muy interesante y que debería ser considerado en la Cámara de Diputados.

Tratándose de los asesores inmersos en el Congreso es completamente justificable su intervención en el análisis de temas legislativos, pues como especialistas en ciertos asuntos y dependientes de la Cámara, se entiende que los trabajos realizados por dichos auxiliares carecen de cualquier inclinación política, sin embargo, es evidente que el propio Congreso no puede atender todas las áreas del conocimiento humano necesarias de un marco jurídico, de tal modo, en ocasiones se vuelve necesario la intervención de personal extraño al Congreso, lo cual implica una incertidumbre, haciendo difícil determinar la veracidad y objetividad de los estudios realizados por aquellos y por esta razón sería conveniente reglamentar su participación en asuntos parlamentarios justificando su actuación la cual estaría garantizada con un trabajo libre de posturas políticas.

Al ser el estudio y análisis el eje central de toda dictaminación, es vuelve necesario contar con un ordenamiento cuyo objetivo sea regular el desarrollo de esta actividad, o bien, que los ordenamientos ya existentes señalen de manera precisa como deben dirigirse los legisladores al realizar un dictamen, pues hoy en día la normatividad al respecto es casi nula, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, no establecen como desarrollar este tema y solamente señalan principios general sin ir más a fondo, lo cual pareciera restarle importancia.

Otra manera para analizar los asuntos turnados a dictamen es por medio de sesiones de comisión, lo cual implica la conformación de opiniones, puntos de vista y deliberaciones; para llevarlo a cabo se necesita la convocatoria hecha por el Presidente de la comisión con una anticipación de 24 horas durante los periodos ordinarios de sesiones y de 48 horas en tratándose de los recesos del Congreso, a la cual deben concurrir por lo menos la mayoría de sus integrantes para sesionar, es

de mencionarse el derecho de todos los legisladores de asistir a cualquier sesiones para exponer sus puntos de vista, sin que les asista el derecho de voto.

Las sesiones de comisión cuentan con una programa de trabajo, donde en ocasiones suele incluirse la recopilación de información especializada; el análisis de información y de los antecedentes legales respectivos; reuniones con representantes de instituciones públicas relacionadas; reuniones con expertos en los temas sobre los que versa la iniciativa así como con representantes de los segmentos sociales afectados; conferencias con las comisiones de la otra Cámara; la constitución de la subcomisión de redacción; elaboración del proyecto de dictamen; presentación del proyecto de dictamen a los miembros de la comisión; modificaciones; debate del proyecto dentro de la comisión; y votación para su aprobación en su caso.<sup>6</sup>

Señala el Profesor Jorge Fernández Ruiz, los anteriores puntos pueden o no presentarse debido a la falta de un medio que obligue a los legisladores a realizar tales tareas, sin embargo, si se observaran todos estos trabajos en cada procedimiento de dictaminación, se estaría ante una adecuada y responsable función legislativa, traducida en una eficiente representación de la sociedad, gracias a la preocupación de tomar en cuenta la opinión de los sectores posiblemente afectados.

En caso de ser acordado por la comisión dada la complejidad del asunto, pueden crearse una o más subcomisiones integradas por legisladores pertenecientes a la propia comisión, el objetivo de estas subcomisiones es desarrollar un análisis de un tema en específico, es decir, no entran al análisis de toda la iniciativa, visto de otro modo, si se presenta un iniciativa cuyo contenido necesita el estudio de distintas disciplinas, se encarga a la subcomisión el desahogo de determinados puntos y para lograrlo cuenta con las mismas facultades pertenecientes a la comisión como llamar a funcionarios a comparecer para ampliar el conocimiento sobre el tema. Una vez concluida su tarea la o las subcomisiones presentan sus trabajos, ante la comisión a fin de poner en consideración los resultados obtenidos ante todos los integrantes de la comisión.

---

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. cit. p. 436.

Ya hechos todos los trabajos de estudio la comisión en sesión conjunta comienza a compilar los trabajos obtenidos para analizar y discutir la iniciativa tanto en lo general, como cada uno de los artículos inmersos en el propio proyecto, en principio el sustento de todos los argumentos debe estar fundado precisamente en los estudios arrojados y en caso de hallar dudas o por el sólo capricho de la comisión se puede citar a los funcionarios públicos señalados en la Constitución y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

Una vez realizado el análisis en la manera acordada por cada comisión se procede a la elaboración del documento llamado formalmente dictamen, el cual es puesto a consideración de los demás integrantes de la comisión a fin de proceder a la votación respectiva.

Las decisiones al interior de la comisión son tomadas por medio del voto de sus integrantes, voto mayoritario, de tal modo que cada integrante cuenta con un voto respecto al asunto, una vez votado el asunto y si este es aprobado toma el carácter de dictamen formalmente y es puesto a disposición de la Mesa Directiva quien a su vez se encarga de hacerlo del conocimiento de todos los legisladores de la Cámara donde se emitió el dictamen.

Dentro del tema de las votaciones existe un punto trascendental denominado “voto particular” y este refiere a la inconformidad u objeción de alguno o algunos legisladores que desde luego no representen la mayoría dentro de la comisión, respecto a la decisión tomada en la misma, el objetivo es hacer evidente su desacuerdo con el dictamen ya sea sobre una parte, o bien, con relación a todo así hacerlo notar ante el Pleno.

El voto particular constituye un instrumento democrático al interior de la comisión, pues las opiniones de todo legislador miembro de una comisión son tomadas en cuenta por el Pleno al momento en que este entra a su estudio y votación.

Una vez aprobado el dictamen le son anexadas las firmas de los miembros de la comisión que votaron a favor en compañía de los votos en particular, con esto se hace del conocimiento de todos los legisladores de la existencia de los argumentos y

votaciones a favor y en contra sobre la iniciativa, de esta manera todos los legisladores pueden poner más atención en los puntos disidentes, enriqueciendo la discusión ante el Pleno.

El artículo 82 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece una regla especial en cuanto a los integrantes de la comisión y su incumbencia en los asuntos ventilados pues establece una prohibición a aquellos legisladores con un interés personal en el asunto remitido a comisión, de abstenerse de votar y firmar el dictamen, a lo cual el propio legislador lo hará del conocimiento del Presidente de la Cámara quien nombrará un sustituto sólo para el despacho de ese asunto en particular. Lo anterior deja una interrogante ¿el legislador que presenta una iniciativa podrá entrar a su estudio?, o bien, ¿el hecho de presentar un proyecto no necesariamente implica un interés personal?, lo anterior hace difícil delimitar la intervención de los legisladores para el cumplimiento de dicha norma.

Hecho todo lo anterior el dictamen se manda a imprimir para ser repartido entre los miembros de la Cámara quienes comienzan el estudio del proyecto y el dictamen por su cuenta y hacerlo notar en la siguiente etapa, la discusión.

### **3. EL DICTAMEN LEGISLATIVO COMO DOCUMENTO**

Señala Miguel Ángel Camposeco “como documento, constituye el elemento formal que acredita el cumplimiento de una etapa del procedimiento constitucional y reglamentario indispensable para la integración del acto legislativo.”<sup>7</sup>

Resultado de la etapa de la dictaminación se emite formalmente el dictamen, que no es más que el documento donde están plasmadas las ideas, los argumentos, el estudio y los fundamentos respecto a un proyecto de ley, para hacerlos del conocimiento de la Cámara, pero este documento denominado dictamen no cuenta con una estructura bien definida para su expedición; y solamente se atiende a lo mandado en el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso el

---

<sup>7</sup> 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. 11.

cual señala que “todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razón en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencilla”, sumado a esto, los requisitos de ser presentado por escrito y firmado por de la mayoría de los individuos que componen la comisión constituyen los únicos requisitos establecidos legales para emitir un dictamen.

Esta sencilla estructura del dictamen legislativo permite a las comisiones desarrollar de la manera que crean más adecuada estos elementos, así las comisiones pueden incluir distintos puntos que crean son convenientes para influir en la decisión del legislador, por lo tanto todos los dictámenes presentados ante el Pleno para su discusión, no cuentan con la misma forma, pues solo basta hacer mención de la parte expositiva y propositiva, para dar por asentada su existencia, resultado de lo anterior se encuentran dictámenes muy bien argumentados donde se mencionan los procedimientos, bajos los cuales se llegó a una conclusión, y por otro lado dictámenes muy simple que se limitan a exponer la iniciativa y a dar sus opiniones sin hacer mención de los métodos empleados para su análisis.

Derivado de aspectos históricos y prácticos, hoy en día la emisión de dictámenes se ha apegado a ciertos formulismos que no implican una obligación, sin embargo, es común verlos en una gran cantidad de ellos. Señala Miguel Ángel Camposeco “a lo largo de casi 200 años de experiencia legislativa, han creado una serie de normas no escritas (pero de tradición y vigencia actual), las cuales, aplicadas junto con las contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, permiten hoy diseñar y utilizar prototipos de esquema de organización del número, orden, interacción y forma de presentación de los textos y de los elementos necesarios para integrar un dictamen”<sup>8</sup>

A continuación se presentan los puntos más significativos contenidos en un dictamen, siguiendo la estructura propuesta por Miguel Ángel Camposeco y Fernando Ortiz Arana, la cual por su contenido abarca temas sustanciales para poder emitir un criterio más razonable.

---

<sup>8</sup> Ibídem, p. 62.

ENCABEZADO es un mero formulismo en donde se hace constar:

1.- El destinatario en cuyo caso siempre será la Asamblea o Cámara ya sea la de Diputados o Senadores; pues es a ellos a quienes se dirige para el cumplimiento de las acciones correspondientes.

2.- Nombre de la comisión o comisiones encargadas de realizar el dictamen, con esto se identifica al grupo parlamentario encargado del estudio de la iniciativa y por lo tanto la facultad que a este corresponde para conocer del asunto.

3.- Explicación del por qué se dictamina, se hace alusión a la orden enviada por la Mesa Directiva de cada Cámara en relación al documento enviado para su dictamen, es decir, se menciona si es un iniciativa, una proposición, asunto, memorial, punto de acuerdo, instrucción u oficio.<sup>9</sup>

4.- Nombre y referencia, en este punto se menciona tanto el título de la iniciativa presentada como el nombre de la persona quien la presentó, es decir, el nombre en caso de ser algún diputado o senador, en el supuesto de ser alguna Legislatura su denominación, y por último el nombre del Presidente de la República, cuando este haya sido quien envió el proyecto. El fin de esto es acreditar la legitimidad para poder presentar iniciativas.

5.- Fundamento jurídico para emitir dictamen, haciendo mención ya se de los artículos o bien solo de los ordenamientos en donde ese encuentra regulada la obligación de las comisiones de emitir dictamen, de tal manera siempre se hace referencia a los preceptos constitucionales, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ejemplo de los puntos señalados:

1.- Honorable Asamblea.

2.- A la comisión (nombre de la comisión).

---

<sup>9</sup> Ibídem, p.67.

3.- Fue turnada por la Mesa Directiva de esta H. Cámara (denominación) para su estudio y dictamen la iniciativa de Ley (nombre de iniciativa).

4.- Presentada por (nombre o denominación de quine la presenta).

5.- En ejercicio de la facultad que le confiere (artículos correspondientes y denominación del ordenamiento jurídico). Habiendo estudiado la iniciativa de referencia, presenta a la Consideración de este H. Cámara, el siguiente:...

## PARTE EXPOSITIVA

1. ANTECEDENTES. Datos históricos que sirve de marco general al dictamen.

2. CONSIDERACIONES. Es la parte de argumentos políticos, sociales, económicos y jurídicos, base del dictamen, así mismo es la justificación de la propuesta de ley o decreto, esto constituye la verdadera parte expositiva, donde se trata de convencer tanto a los integrantes de la comisión como a los legisladores la necesidad de aprobar la iniciativa. Aquí se toman en consideración la exposición de motivos de la iniciativa para hacer ver los puntos de concordantes y las discrepancias entre estos. Visto de otro modo las consideraciones comprenden la exposición de motivos del propio dictamen.

De manera común en esta parte se encuentra un resumen del objetivo y contenido de la iniciativa, los costos o beneficios sociales, económicos y jurídicos, la falta de disposiciones jurídicas y la posibilidad de su aplicación, es decir, se precisan los elementos que hagan factible la aplicación de la ley exponiendo los fundamentos y motivaciones para asegurar la legalidad en caso de ser aprobada.

Las consideraciones representan la esencia del dictamen.

3. TEXTOS DE LA INICIATIVA. Suele en ocasiones incluirse de manera textual la iniciativa presentada cuidando la claridad y sencillez de los textos presentados, y la armonía con otras disposiciones jurídicas.

4. RESUMEN DE LOS TRABAJOS. En este punto se relacionan todas las actividades elaboradas por la comisión y el resultado de cada una de ellas, tales

como la creación de subcomisiones, reuniones con Secretarios de Estado o conferencias con distintos sectores sociales. Señala el licenciado Ortiz Arana este punto se incluye a consideración de la comisión dada su importancia para el desarrollo de la etapa, sin embargo podría no ser parte del Dictamen.

## PARTE PROPOSITIVA

1. MODIFICACIONES. Se incluyen la relación completa de los textos de la iniciativa, así como todas aquellas modificaciones hechas al texto original con una debida argumentación del porque fueron realizadas; pues tanto el legislador en comisión como la sesión de esta, tienen el faculta de hacer las modificaciones pertinentes a su consideración, o bien, al estar de acuerdo con el proyecto enviado, únicamente lo estudian y lo analizan y de ser procedente lo aprueban sin modificación alguna.

2. ESTRUCTURA NORMATIVA. En esta parte se presenta la estructura de la ley o decreto, es decir, las secciones, capítulos y el texto integro de los artículos, es la presentación física del documento cómo se pretende sea publicado, aquí se toma en consideración la disciplina de la técnica legislativa observando que la estructura de la ley corresponda con la tradición jurídica. En caso de reformas o derogación de artículos únicamente se hace una transcripción del articulo(s) objeto de la iniciativa.

3. ARTÍCULOS TRANSITORIOS. La presentación de los artículos transitorios comprende el argumento del legislador para determinar el momento más oportuno para dar por iniciada la vigencia de una ley una vez aprobada por el Pleno, por la Cámara revisora y el titular del Ejecutivo, de tal manera que esto tambien debe ser puesto a consideración del Pleno.

Si bien es cierto los artículos transitorios forman parte de la ley, es de considerar los supuestos donde además de crearse un ley, al mismo tiempo se modifican más ordenamiento jurídicos, de tal manera el dictamen emitido responde a todo lo contenido en una iniciativa, es decir, a todas las normas creadas o modificadas, y por lo tanto la inserción de los artículos transitorios afecta todo el decreto posteriormente expedido y no solo a una parte de la iniciativa.

Por último se encuentran más requisitos de forma como son

1. LUGAR Y FECHA DE SUSCRIPCIÓN, en todo dictamen se hace mención al lugar físico en donde la comisión emitió su resolución, es decir, el lugar donde se llevaron a cabo las sesiones y por último la fecha en que el dictamen fue emitido por la comisión o comisiones respectivas.

2. FIRMAS, como se señaló a todo dictamen le siguen los nombres, firmas y cargos ostentados dentro de la propia comisión, así mismo se incluyen los votos particulares en caso de haberlos. Un requisito de forma pues encaso de no haber firmas no hay dictamen según lo establece el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso<sup>10</sup>.

De manera general esta sería la estructura de un dictamen, sin embargo, es importante destacar las ideas del licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena quien introduce los “elementos de materialidad jurídica del dictamen”.<sup>11</sup> Los cuales integran el desarrollo de todos los estudios hechos a la iniciativa, dichos elementos son los siguientes:

- a) Exposición de motivos del dictamen;
- b) Textos de los artículos;
- c) Elementos de formalidad jurídica;
- d) La declaración de competencia de las comisiones.
- e) Análisis razonado de la Exposición de Motivos de la iniciativa.
- f) Explicación de las concordancias, discrepancias, proposiciones o adecuaciones u observaciones que a la Exposición de Motivos haga la Comisión.

---

<sup>10</sup> **Artículo 88.-** Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

<sup>11</sup> Cfr. CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit.

- g) Las consideraciones generales propias de la comisión, en donde informa su aceptación o rechazo.
- h) Dictamen negativo.
- i) Las observaciones y conclusiones particulares sobre los textos normativos propuestos.
- j) La justificación del lenguaje y los conceptos utilizados en la redacción de las propuestas del texto final para cada artículo de la ley.
- k) La presentación esquemática del texto, es decir, como se ha compuesto, dividido y articulado.
- l) La explicación, del procedimiento recomendado por la comisión para aplicarse al asunto dictaminado.

Como se puede observar algunos de estos elementos por sí mismos se explican a demás de estar contenidos dentro del propio esquema general antes presentado, conviene hacer mención únicamente a los incisos h), i) y l).

- Dictamen negativo de comisión.

En ocasiones las comisiones consideran improcedente la iniciativa planteada, y deciden rechazarla, cambiando el esquema general de todo dictamen pues en caso de presentarse, lo primero que se observa es una relatoría de la exposición de motivos de la iniciativa, refiriéndose a las argumentaciones, a fin de dejar establecida la validez o improcedencia de las afirmaciones que le dan sustento.<sup>12</sup>

En este dictamen se incluyen las objeciones principales a la iniciativa y un punto de acuerdo que contiene la resolución de la comisión el cual se somete a la consideración y votación del Pleno, por lo tanto este tipo de dictamen únicamente contiene argumentos políticos, jurídicos, sociales, económicos, hechos por la comisión, sin hacer referencia específica del texto de cada uno de los artículos contenidos en la iniciativa, o de los estudios llevados a cabo.

---

<sup>12</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit. p. 80.

- Observaciones y conclusiones particulares sobre los textos normativos propuestos.

Como se mencionó, en el procedimiento legislativo intervienen las dos Cámaras, salvo las excepciones anteriormente planteadas, y precisamente este punto hace especial referencia al supuesto en que una vez aprobada una iniciativa por la Cámara de origen se turna a la colegisladora, quien al recibir el documento aprobado, el cual toma el nombre de “minuta”, tiene la obligación de dictaminar, pero tal dictaminación no debe constreñirse únicamente a la minuta, sino también debe entrar al estudio del texto original y de esta manera la Cámara revisora puede estar de acuerdo o no con la minuta, con la iniciativa o con ambas, por lo tanto debe realizar el dictamen fundándose en ambos documentos, expresando en lo que está o no de acuerdo con cada uno de ellos.

- Explicación Del Procedimiento Recomendado Por La Comisión Para Aplicarse Al Asunto Dictaminado

Es el estudio de las disposiciones transitorias, como se mencionó sin lugar a dudas son objeto de estudio pues en caso de ser aprobada la iniciativa y promulgada, se regularán situaciones jurídicas nuevas, y las ya existentes necesitaran ajustarse a la nueva legislación, de tal manera debe tenerse presente este tipo de acontecimiento para no perjudicar a los interesados.

Del estudio del esquema general presentado se evidencia la existencia de puntos que por su naturaleza son sustanciales para emitir un dictamen, como es el caso de los resúmenes de trabajo, pues al relacionarlos se dejaría constancia de quien intervino y cómo fue estudiado un tema de interés para la sociedad, lo cual serviría para garantizar el principio de representación popular.

Como se planteó en un principio la manera de elaborar el dictamen obedece a la voluntad de cada una de las comisión, sin embargo, sería adecuado establecer en ley los puntos básicos de todo dictamen, es decir, crear un marco general útil para la expedición de dictámenes, en el cual sea obligatorio hacer mención de todas aquellas personas que intervinieron en el estudio, los mecanismos utilizados, los

razonamientos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos así como las consecuencias de aprobación o rechazo, pues en estos puntos se observaría la vía en que los habitantes son representados en la toma de decisiones.

#### **4. NATURALEZA JURÍDICA DEL DICTAMEN LEGISLATIVO**

A continuación se presentan algunas definiciones de lo que la doctrina ha señalado como dictamen legislativo.

El término dictamen según lo define el Diccionario de términos parlamentarios, proviene del latín *dicere, dictare*, acción de dictar o decir, de sus diversas acepciones interesa destacar la de opinión y juicio que se emite sobre una cosa, así como opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades.<sup>13</sup>

En términos parlamentarios el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un Parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a las lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.

Según lo define Miguel Ángel Camposeco 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 sujetado a estudio y resolución, por mandato de la asamblea plenaria.<sup>14</sup>

Por otra parte formalmente constituye “el documento escrito que acredita y justifica el cumplimiento de un requisito de trámite procesal legislativo; y que es expedido por

---

<sup>13</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Francisco, Op. cit. p. 273.

<sup>14</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit. p. 41.

un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas Mixtas de una o ambas Cámaras), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o proposición de ley, por tal razón, se emite un juicio objetivo para calificar su viabilidad, reformabilidad o determinar la inviabilidad técnico y jurídica de su contenido; así como para que sea o no, documento constitutivo para formalizar otras etapas del procedimiento”<sup>15</sup>.

El profesor Jorge Fernández Ruiz señala “en el contexto del procedimiento legislativo se puede explicar el dictamen como la declaración unilateral de una comisión legislativa –o de varias unidas-, resultante de un análisis de evaluación que, debidamente fundada, propone la aprobación –o el rechazo- de una iniciativa de ley, con las modificaciones que en su caso, considere pertinentes”<sup>16</sup>

Como puede apreciarse el dictamen es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de leyes, pues de un buen trabajo en comisión que de cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de una ley o decreto y de las posturas de los diversos agentes en relación con dicha iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del Pleno.<sup>17</sup>

El dictamen legislativo es tan importante para el derecho parlamentario que en la actualidad diversos países realizan esta función por distintos métodos, por ejemplo existen la Ponencia, rapport, relazione o report, donde siempre se ve reflejado el estudio y análisis, de los proyectos de ley, de una manera técnica para hacerlo del conocimiento de los demás integrantes de los distintos órganos parlamentarios.

Respecto a la naturaleza jurídica del dictamen legislativo, Miguel Ángel Camposeco, apunta “El dictamen de la iniciativa, producido por la Comisión de Dictamen Legislativo, es decir, por un órgano de poder público del Estado, es un documento jurídico de carácter público que se fundamenta en el Reglamento para el Gobierno

---

<sup>15</sup> Ídem

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. cit. p. 435.

<sup>17</sup> MORA-DONATO, Cecilia, Op. cit. p. 312.

Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya existencia es esencial para el nacimiento del acto legislativo”<sup>18</sup>

En conclusión el dictamen legislativo y en consecuencia su naturaleza jurídica comprende el acto legislativo por medio del cual los órganos internos del Congreso, en cada una de sus Cámaras llamados comisiones realizan la función de interpretar la voluntad del pueblo a través del estudio y análisis, sustentado en criterios técnicos, políticos, sociales, jurídicos y económicos, de las posibles consecuencias ocasionadas por la aprobación o rechazo un proyecto de ley o decreto cuyo contenido se la adición, derogación o reforma de preceptos jurídicos; y que concluye con la emisión de un documento, producto de un proceso democrático, para dar paso a la siguiente etapa del procedimiento legislativo.

Ahora bien desentrañando lo mencionado en el párrafo antecedente se desprenden los siguientes puntos:

- Acto legislativo
- Interpretación de la voluntad
- Estudio y análisis
- Criterios de estudio y análisis
- Presencia del dictamen
- Principio de democracia

**Acto legislativo.** Se puede afirmar que el dictamen constituye un acto legislativo, pues emana de manera exclusiva del Congreso General, a través de las comisiones existentes en cada una de las dos Cámaras. La naturaleza del acto legislativo no depende de quién realice materialmente el trabajo, como se vio en ocasiones están involucrados en dicha tarea distintos factores que no necesariamente integran al

---

<sup>18</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Op. cit. p. 43.

poder legislativo, sin embargo, son los legisladores quienes al final responden de la emisión y elaboración del dictamen.

***Interpretación de la voluntad.*** Los legisladores dada su naturaleza interpretan la voluntad de los habitantes del país, exponiendo ante las Cámaras la necesidad por las cuales atraviesan y al estar las comisiones integradas por legisladores se desprende la función interpretativa del dictamen; aunque si bien es cierto el momento donde consta de manera más clara sería la votación ante el Pleno, es en el dictamen, donde se da el primer paso para determinar las necesidades de la colectividad a través de razonamientos fundados en información veraz y objetiva y de este modo determinar la procedencia o improcedencia de una proyecto de ley.

De considerar al dictamen como un instrumento donde se constata la interpretación de la voluntad general, podría erigirse como la ratio legis, donde se manifiesta el propósito, razón y motivos que inspiraron el establecimiento de una disposición específica; y además, acredita el ejercicio de una facultad inherente a la representación parlamentaria.<sup>19</sup>

***Estudio y análisis.*** Constituye la esencia del trabajo legislativo. No hay mejor manera de hacer evidente si algo es o no conveniente para la colectividad que a través de su estudio y análisis, sin embargo, no existe un modelo o esquema general que dicte como debe realizarse o por quien, y resalta el punto “por quien debe realizarlo”, pues como ya se menciona en ocasiones personas extrañas a la Cámaras realizan esta función, es el caso de los llamados asesores políticos de los legisladores, lo cual ocasiona una verdadera incertidumbre sobre la objetividad del estudio ya que los asesores al ser dependiente de los legisladores pudiesen crear argumentos a favor o en contra de la iniciativa basándose en criterios políticos o partidistas.

Es imposible que exista alguien con conocimiento en todas las materias sobre las cuales el Congreso puede legislar, y por esto se presenta el fenómeno de los asesores, quienes en principio llegan a ser peritos en algunas materias, sin

---

<sup>19</sup> Ibídem, p. 51.

embargo, no hay mejor persona con conocimientos en los temas en debate que los involucrados como es la sociedad civil, de tal manera sería conveniente abrir espacios para que dicho sector pudiese ser partícipe de en el estudio y análisis enriqueciendo aun más al procedimiento legislativo.

De tal modo que debería existir un modelo capaz de establecer quienes pudiesen ser parte de esta etapa en el entendido de considerar al dictamen como un instrumento de dialogo político y social.

Por lo tanto el estudio debe contener las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico-político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos, y plantear la viabilidad de la iniciativa, así como la inexistencia de conflicto con otras leyes, la justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrá de regular la materia; relaciones; derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.<sup>20</sup>

***Criterios de estudio y análisis.*** En cuanto a los criterios que se deben de tomar en cuenta para emitir un dictamen están los elementos técnicos, políticos, sociales, jurídicos y económicos, pues toda ley llega a afectar a cualquiera de estos rubros, sin incluir el primero, por lo tanto dentro del estudio no deben dejarse a un lado las repercusiones en este sentido, y no solo centrar la atención en alguno, como suele ocurrir, de tal manera que al considerarlos se pueda entender una armonía de tan importantes elementos para el desarrollo del país.

El elemento técnico es importante, pues constituye el estudio científico de la propuesta, es decir, lo que respalda de manera eficiente al dictamen convirtiéndolo en un estudio pormenorizado, especializado y objetivo; brindando seguridad jurídica, ya que el fin primordial es obtener resultados objetivos basados en situaciones reales y no centrarse en ideologías o intereses políticos.

Por lo anterior y al considerarse estos cinco puntos dentro de un dictamen se puede tener la certeza de haber sido bien representados ya que se han puesto en la mesa de debates el interés no solo de la sociedad, sino también los del país, es decir, con

---

<sup>20</sup> *Ibíd*em, p. 25.

esto los legisladores comprueban su intento por conseguir leyes más completas, justas y benéficas para el desarrollo del propio Estado.

**Presencia del dictamen.** invariablemente al presentarse una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso da origen a la elaboración de un dictamen en lo futuro; no importando el contenido de dicha iniciativa, así entonces trátase de crear una Ley, o bien reformarla, adicionarla o derogarla, existirá una obligación a cargo de las comisiones de elaborar un dictamen ya que todo esto puede llegar a modificar la esfera jurídica de cualquier persona y por lo tanto se hace necesario argumentar a favor o en contra de toda variación que se pretenda hacerle a la ley, por lo tanto la dictaminación no es un acto exclusivo en procedimientos de creación de nuevas Leyes, sino también está presente en todo acto a cargo de las comisiones.

**Principio de democracia.** Este principio está sustentado en dos acciones tomadas dentro de las comisiones; la primera es la toma de decisiones a través de del voto mayoritario de los integrantes de la comisión, sin dejar a un lado los votos disidentes, es decir, los votos particulares, punto donde se hace más evidente el uso de la democracia pues al considerar los votos en contra, se deja constancia en el dictamen de la existencia de determinados factores que pueden llegar a afectar a la población y así influir en la decisión final del Pleno.

La otra acción que da sustento a la inmersión de la democracia en el dictamen, es la participación social en la elaboración del mismo o mejor dicho en el estudio y análisis pues al ser la democracia el gobierno del pueblo para el pueblo, no existe mejor lugar para hacer que la sociedad mexicana se exprese y manifieste su desacuerdo con las futuras acciones que se pretenden llevar a cabo. Con esto se logra hacer partícipe a todos los ciudadanos de las acciones de gobierno, fortaleciendo el régimen democrático mexicano.

Cambiando de tema algo muy importante respecto al dictamen legislativo es su validez o aplicatoriedad, como se ha visto constituye una etapa del procedimiento legislativo, lo cual presupone que sus efectos vinculativos se constriñen únicamente a este procedimiento, pues en caso de ser aprobado el proyecto por el Congreso y el

Ejecutivo, al entrar en vigor la ley o decreto, si llegase a presentarse alguna duda sobre cómo aplicarlos se atiende de manera regular a la exposición de motivos contenida en la iniciativa y no así al dictamen elaborado por las comisiones, donde también existen argumentos que dan sustento a ley, a demás de contener el estudio objetivo y pormenorizado de la ley. Así entonces dada la importancia del dictamen, y de los intereses que se velan en dicho acto, sería conveniente considerar al dictamen como un medio de interpretación de la norma.

En la actualidad el dictamen legislativo a nivel social y jurídico carece de importancia, pues al ser únicamente vinculativo para el poder legislativo, no se le presta mucha atención a tan importante etapa, a demás de la falta de normas jurídicas encargadas de regular esta etapa, hacen del dictamen únicamente un requisito más, para continuar con el procedimiento legislativo, lo cual no debería de ocurrir y esto se comprueba en la carencia de textos jurídicos que abarcan esta área, pues la mayoría de ellos únicamente brindan unas cuantas páginas a su análisis, o bien, lo tratan como un requisito más del procedimiento legislativo, resultado de esto la mayoría de la gente no sabe cómo se estudia y analiza una propuesta de ley o decreto o en el peor de los casos no sabe de la existencia del dictamen, haciendo más fuerte el reclamo de falta de representación.

Por tal motivo el presente trabajo pretende darle una importancia jurídica y social, por medio de una regulación más completa que involucre la participación de la sociedad en este tema.

Es necesario realizar esfuerzos para cambiar la perspectiva que se tiene sobre el dictamen, y esto solo se logrará otorgándole una mayor presencia en los ordenamientos jurídicos, y sobre todo ante la sociedad para que esta pueda ser participe, brindando sus opiniones respecto a la posible aprobación o rechazo de una ley.

## **5. MARCO NORMATIVO**

La actual normatividad respecto al tema del dictamen legislativo es muy escasa, así los ordenamientos relativos a la actuación del Congreso de la Unión no se hablan

más que de la emisión de un dictamen, es decir, existe la obligatoriedad de emitir dicho documento, sin establecer reglas del como debe ser realizado, o bien que elementos debe contener. Salvo los cuatro puntos señalados en páginas anteriores

En este apartado se hará un análisis de los ordenamientos jurídicos existentes, que fundamentan la existen del dictamen legislativo, si bien es cierto a lo largo del trabajo se ha venido haciendo mención de distintos preceptos es conveniente englobarlos de manera estructurada atendiendo a la jerarquía de la leyes y así tener más presente la regulación aplicable a todos los actos contenidos en el dictamen, lo cual también servirá como ejercicio para evidenciar la falta de regulación respecto al tema. En el entendido que los artículos y fracciones mencionados pertenece a la normatividad tratado, esto con el fin de evitar obvias repeticiones de loa preceptos.

## 5.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Bajo el principio de jerarquía de las normas en primer lugar se encuentra a la carta fundamental, siendo la primera en establecer la obligación de realizar un estudio o análisis de las propuestas presentadas ante el Legislativo, a través de la emisión de un dictamen.

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo el dictamen constituye en esencia un estudio de una propuesta de ley y el fundamento de este estudio hecho a toda iniciativa presentada al Congreso se encuentra en el artículo 65 segundo párrafo, el cual sin hacer referencia a la emisión de un dictamen por parte de un órgano especializado deja en claro la obligación de la o las Cámaras a realizar un análisis de los asuntos ante ellas ventilados.

En el artículo 71, establece el envío de toda iniciativa presentada por el Presidente de la Republica, de las legislaturas de los estados y de las diputaciones de las mismas, a comisión, de lo cual se desprende evidentemente que al pasar a estas, la iniciativa será objeto de un procedimiento de estudio, dada la naturaleza de las comisiones y su función primordial dentro del Congreso mexicano.

Vale la pena hacer mención que este mismo artículo deja la puerta abierta a las iniciativas presentadas por los legisladores federales, pues no les impone la misma obligación, dejándolo al arbitrio de lo estipulado en la legislación secundaria aplicable al Congreso, lo cual no debiese ser, pues al ser el ordenamiento jurídico encargado de establecer las bases del procedimiento legislativo, lo más conveniente sería encontrar ahí la obligación de turno a comisión de las iniciativas presentadas por los legisladores del Congreso, y evitar de esta manera supuestos de exención en la norma secundaria, lo cual podría constituir una falta de certeza jurídica para todos, sin embargo, afortunadamente hoy en día en la legislación aplicable si se impone la obligación de turnar a comisiones toda iniciativa con independencia de quien la haya presentado.

Es en el apartado I del artículo 72 en donde se encuentra por primera vez el término dictamen, pues establece la obligación de las comisiones a emitir un dictamen en cierto plazo, por lo tanto de este artículo se origina la denominación dictamen al trabajo realizado en comisión.

El mencionado artículo, evidentemente es el de mayor relevancia a nivel constitucional para esta etapa procesal legislativa, en principio es origen del término dictamen, en segundo lugar establece el plazo para emitirlo, y en tercer lugar brinda una alternativa o sanción en caso de no ser presentado en dicho plazo, es decir, si la Cámara no realiza su función en el término constitucional.

El plazo señalado para la emisión del dictamen es de un mes, sin embargo en caso de no ocurrir así la Cámara considerada como de origen pierde tal atribución, pues la iniciativa puede ser ahora presentada ante la colegisladora quien ahora se constituirá en Cámara de origen.

Es importantísimo que a nivel constitucional se establezca un plazo para realizar esta función, pues se trata de prevenir un rezago de iniciativas en el Congreso y así darle pronto despacho a los asuntos de gran interés para el país, Sin embargo, esta sanción o alternativa presenta un gran problema para aquellos casos en que la

Cámara de origen siempre es la Cámara de Diputados, o bien, se ejerce una facultad exclusiva.

De un modo más específico en el artículo 74, fracción IV, donde se otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos; o bien cuando las iniciativas versan sobre impuestos, contribuciones o reclutamiento de tropas.

El artículo 78 referente a las atribuciones de la Comisión Permanente en la fracción III establece la obligación de recibir todas las iniciativas de ley y proposiciones a fin de ser enviadas a la Comisión respectiva para el cumplimiento de sus funciones.

Por último el artículo 93 establece la obligación a los Secretarios de las Dependencias de la Administración Pública Federal, al Procurador General de la Republica, a los directores y administradores de las entidades paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos, de apoyar la actividad legislativa cuando se examinen o discutan iniciativas de leyes, por medio de la rendición de informes ya sea por la comparecencia del propio titular cuando a este se le requiera.

Algo que amerita señalarse es que en ningún momento se hace alusión o los métodos, mecanismos o facultades con las que podría contar la Cámara para poder realizar esta tarea, dejando tal reglamentación a la legislación secundaria.

Los preceptos hasta aquí analizados forman la base constitucional para la elaboración del dictamen por el Congreso a través de las comisiones existentes en su interior, sin embargo, se aprecia una gran falta de regulación a tan importante etapa para el ámbito jurídico y social.

## 5.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Publicada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y nueve y en vigor al día siguiente de su publicación; compuesta de 135 artículos, es el ordenamiento que rige la vida del Congreso de la Unión, pues en ella se encuentra regulada su

estructura interna, es decir su composición, a demás de las normas de carácter técnico que sientan las bases para el buen desarrollo de la actividad legislativa.

Al ser el dictamen legislativo una función desarrollada por las Cámaras, es evidente encontrar ahí varios principios aplicados a esta actividad, por tal motivo a continuación se detallan los preceptos encargados de normar el desarrollo de la etapa de dictaminación.

Dada la estructura de la Ley Orgánica los primeros artículos expuestos son referentes a la Cámara de Diputados exclusivamente.

El artículo 20, párrafo segundo, inciso e), establecen las atribuciones de la Mesa Directiva; señala la de cuidar la presentación de dictámenes, es decir, que estos se apeguen a los ordenamientos existentes en cuanto a la formulación y a la presentación, de lo anterior se desprende la existencia de ordenamientos que rigen de manera técnica la elaboración y emisión del dictamen.

Un órgano de importancia para el desarrollo de la actividad de las comisiones es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo, pues como su nombre los indica es el órgano encargado de apoyar e impulsar los trabajos de las comisiones para el cumplimiento de sus objetivos, de tal manera, al considerarlo necesario la comisión puede auxiliarse de este órgano para desarrollar su labor. Según lo dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica.

El capítulo sexto relativo a las Comisiones y comités es de suma importancia para el tema de la dictaminación, pues en él se establece el objetivo principal para el cual fueron creadas, dada la importancia del artículo 39 se transcribe a continuación.

“ARTICULO 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales...

...3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal...”

Derivado de estos dos párrafos se interpreta entonces el objetivo del artículo 71 constitucional al hacer mención que las iniciativas pasan desde luego a comisión, lo hacen precisamente para los efectos que marca el artículo 39 antes citado.

Del párrafo tercero se desprende la idea de la especializada de todo dictamen, es decir, al ser estudiado por una comisión especializada en la materia sobre la cual recaerá el dictamen presupone un buen estudio sobre el tema, razón por la cual las comisiones se dividen en los distintos sectores de la Administración Pública.

Como ya se ha visto las comisiones para el desarrollo de sus trabajos tiene la facultad de allegarse de los recursos necesarios para el buen cumplimiento de sus atribuciones, como es el caso de solicitar información a las dependencias de la Administración Pública Federal, o bien la comparecencia de los titulares de estas según, lo ordena el artículo 45 en su primer párrafo. Esto representa una buena manera de realizar el estudio de una iniciativa, en tratándose de las presentadas por el Ejecutivo Federal, pues de esta manera se pueden despegar dudas existentes sobre la iniciativa, lo cual contribuye al mejor entendimiento del porque se pretende crear o modificar un ley, pues es precisamente el interesado quien desahoga sus puntos de vista.

El propio artículo 45 en el párrafo sexto inciso f) señala la tarea de dictaminar, atender y resolver, todas las iniciativas que le sean turnadas a la comisión, atendiendo a los programas legislativos, aprobados con anterioridad.

En el séptimo párrafo del citado artículo se establece la manera en que se toman decisiones al interior de la comisión, esto evidentemente afecta a los dictámenes emitidos, pues recordando un poco, el dictamen en términos simple constituye una decisión de las comisiones, decisión tomada en forma democrática.

Existen al interior de la Cámara de Diputados, la Secretaría de Servicios parlamentarios, integrada con funcionarios de carrera, es decir, especialistas en temas parlamentarios; las funciones de esta Secretaría son desarrollar apoyos a las comisiones a través del Secretario Técnico de cada comisión, artículo 49, fracción C). También la Secretaría cuenta con aéreas especializadas en investigaciones parlamentaria, estudios sociales y de opinión pública, aéreas que sirven para reforzar los estudios sobre una iniciativa.

El artículo 51, fracción e) prevé un organismo más que brinda atención y apoyo a la Cámara, para cuestiones consultivas en materia jurídica y esta es la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a través de la dirección de Servicios Jurídicos.

Hasta aquí los artículos más sobresalientes referentes a la Cámara de Diputados, a continuación se analizarán los preceptos aplicables al Senado.

Al igual que en la Cámara de Diputados la Mesa Directiva tiene la obligación de velar por la adecuada presentación de los dictámenes y su apego a los lineamientos a los cuales están sometidos, artículo 66.

Artículo 85, fundamento de las comisiones del Senado, siendo el párrafo segundo el encargado de establecer la obligación a las comisiones ordinarias de analizar y dictaminar las iniciativas de leyes, decretos o asuntos turnados.

Algo de resaltarse es el régimen especial aplicado al dictamen en la Cámara de Senadores, pues el artículo 86 señala, no solo las comisiones especializadas conocerán de los asuntos, pues también intervendrá una comisión especial denominada de Estudios Legislativos en la elaboración del dictamen. Más adelante el artículo 89, especifica la función de esta comisión, al establecer su participación tanto en el análisis como en la elaboración del propio dictamen, y para tal efecto podrá seccionarse a su criterio en la manera más adecuada.

Existe un artículo sumamente interesante en cuanto a los medios de los cuales las comisiones se pueden servir para realizar sus análisis, pues cuando lo ameriten

pueden solicitar la participación de sectores sociales interesados en el tema a debate, a demás de poder llamar a expertos para que realicen observaciones objetivas, lo que constituye una gran método para alcanzar una mayor representación en los asuntos legislativos. Dada la relevancia de este precepto a continuación se transcribe.

“ARTICULO 93.

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.”

Esto sin lugar a dudas abre una venta para la participación ciudadana en asuntos de interés nacional, contribuyendo al mejoramiento de las leyes, para que estas sean más equitativas, sin embargo, esto no es obligatorio para las comisiones, pues queda a la voluntad de ellas el determinar si es o no conveniente hacer el llamado a la sociedad a participar en el proceso legislativo, de tal manera en ocasiones por factores políticos puede no llega a presentar.

Al igual que en la Cámara de Diputados las comisiones en el Senado tienen la facultad de solicitar información a las dependencias públicas o bien citar a los funcionarios federales a ventilar los asuntos de su competencia, para el mejor despacho de sus asuntos parlamentarios. También existe la posibilidad de la creación de conferencia con las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados, a fin de hacer más amplia la información para la emisión de los dictámenes. Lo anterior esta previsto en los artículos 97 y 98.

Otro órgano encargado de auxiliar y apoyar a las comisiones del Senado es la Secretaria General de Asuntos Parlamentarios de la propia Cámara la cual brinda los elementos técnicos jurídicos necesarios para la buena formulación de los dictámenes, a demás esta Secretaria tiene la obligación de llevar un registro de

todos los dictámenes presentados. Según lo establecen los artículos 105, tercer párrafo y 109, incisos f) y g).

De todo lo anterior se hacen evidentes varias similitudes en los artículos relativos al Senado y a la Cámara de Diputados para la emisión de un dictamen, pero por otro lado se observan diferencias en cuanto a las atribuciones de las comisiones de cada Cámara para poder realizar un buen análisis de las iniciativas ante ellas presentadas, diferencias que no tendrían razón de ser pues al tratarse de la misma función sería correcto establecer un paridad de facultades y atribuciones en ambos órganos, por lo tanto el presente trabajo propone homogenizar las atribuciones de las comisiones para emitir dictámenes.

Si bien es cierto la elaboración de los dictámenes puede estar regulado por disposiciones específicas emitidas por las propias Cámaras, es vital contar con un ordenamiento capaz de asentar una estructura bien definida para la emisión y estudio del dictamen, dejando claro los elementos esenciales de su contenido y especificar quiénes son todas las personas facultadas para intervenir en esta etapa, de tal manera que la realidad no supere a ley y se dejen a un lado las prácticas parlamentarias que no brindan seguridad a la sociedad.

### 5.3. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Es el turno de hacer mención al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, texto jurídico con una vigencia más antigua que la Ley Orgánica, pues fue publicado el 20 de marzo de 1934, y entró en vigor en la misma fecha de publicación. Este ordenamiento dada su antigüedad regula la actividad del Congreso de manera general, es decir, no está dividido en títulos exclusivos para cada una de las Cámaras, por lo tanto las disposiciones en él contenidas rigen a ambas Cámaras, de tal manera se puede observar una homogenización para la elaboración del dictamen.

El primer precepto de interés es el artículo 21, en el cual están contenidas las atribuciones de los Presidentes de las Cámaras y es en la fracción XVI, donde se establece el plazo de cinco días una vez turnada la iniciativa para emitir dictamen,

una vez fenecido dicho plazo el Presidente de la Cámara, puede ampliar el plazo a día determinado y en caso de persistencia por parte de la comisión, los Presidentes pueden solicitar ante el Pleno respectivo el turno a otra comisión. Esta facultad se hace extensiva a la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, constatado en el artículo 85 segundo párrafo.

Ya se había comentado que a nivel constitucional las iniciativas presentadas por los legisladores federales se regían por las leyes a ellos aplicables y es en el artículo 56, donde se encuentra la obligación de turnar a comisión las iniciativas presentadas por los miembros de las Cámaras, de tal manera se equipara a lo ordenado en la Constitución para las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y por las Asambleas de los estados. Así mismo el siguiente artículo establece el mismo trámite a las iniciativas presentadas por una Cámara ante la otra.

A lo largo del trabajo se ha hecho énfasis en la emisión de un dictamen al presentarse una iniciativa, ya que esto se deriva de una disposición expresa contenida en el artículo 60, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, que a la letra señala.

“Artículo 60.- 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.”

Sin embargo este mismo precepto en su parte final exenta del envío del proyecto a una comisión y esto tiene verificativo en iniciativas que el Pleno de alguna de las Cámaras determina como urgentes o de obvia resolución, pero en la práctica al tratarse de iniciativas de leyes, reformas, o derogación de estas, siempre es necesario la existencia de un dictamen.

Ya se había señalado la existencia de una prohibición a participar en la votación y firma del dictamen en cuanto a los legisladores que tuvieran un interés en el asunto, lo cual está contemplado en el artículo 82, dejando al aire las siguientes interrogantes ¿cómo es comprobable el interés de un legislador? ¿Sólo el legislador

con interés en el asunto puede hacerlo del conocimiento del Presidente o bien otro legislador? ¿Qué tan conveniente es excluir al legislador del estudio?

Es el artículo 87 uno de los de mayor relevancia pues se verifican dos puntos importantes el primero marca de nueva cuenta el plazo de cinco días para a la presentación de los dictamen y el segundo punto establece la estructura de todo dictamen; el cual establece.

“Artículo 87.- Toda Comisión deberá presentar 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.”

Este artículo se convierte en el eje rector de la actividad de las comisiones, pues establece las normas básicas de todo dictamen, tiempo y forma, sin embargo, resulta un tanto fuera de contexto analizándolo desde el punto de vista de la importancia que tiene el dictamen para el proceso legislativo, pues resulta un tanto difícil emitir un dictamen de una iniciativa de ley en el término de cinco días, debido a la gran cantidad de iniciativas presentadas, pues en ocasiones se necesitan hasta meses realizar un buen análisis.

La segunda parte de este artículo establece la estructura de todo dictamen; parte expositiva y propositiva ya desarrollados en líneas anteriores, y como se veía la integración de estos dos elementos corresponde a las necesidades, ideas, y consideraciones de cada comisión, de tal forma no existe homogeneidad en la emisión, pues resulta bastante interpretativo el contenido de cada uno de estos elementos, de tal manera si se presentase un dictamen con una simple explicación de la iniciativa y las propuestas, sería tendría como válido, pues al no haber obligación de relatar los métodos o mecanismos utilizados para poder llegar a una conclusión los legisladores pueden omitir dichos hechos tan importantes.

El artículo 88 señala el requisito indispensable para considerar al dictamen existente y este es la firma de la mayoría de los miembros de la comisión; así mismo

establece la garantía de los integrantes de la misma, a manifestar a través del voto particular su desacuerdo con el sentido de la mayoría.

Los siguientes dos artículos hacen referencia a los medios por los cuales las Cámaras pueden ampliar sus conocimientos respecto de las materia en cuestión y esto son la solicitud de información a los archivos u oficinas de la Nación, y el otro método es llevar a cabo conferencias con los titulares de las dependencia de la Administración Pública Federal, previamente explicado. Artículos 89 y 90.

Se comento sobre el plazo para emitir dictamen el cual es de cinco días, sin embargo, el artículo 91 brinda la posibilidad de prolongarlo, o bien, llegar a suspender el estudio de la iniciativa, siempre y cuando sea expuesta tal circunstancia ante el Pleno, siendo muy criticable este artículo debido a la falta de un plazo máximo para presentar un dictamen.

La obligación de todo legislador es conocer de todos los temas en debate en el Congreso, pero dada la excesiva carga de trabajo este se distribuye por secciones o comisiones, integradas por un número reducido de legisladores, a los cuales corresponde el estudio de ciertas materias, esto no implica que el desarrollo de los temas se haga de manera exclusiva por cada comisión pues un legislador no extraño a ellas puede solicitar su intervención en los asuntos planteados; aportando las ideas para su análisis, la única limitación es abstenerse de la votación final, según lo dispone el artículo 92.

Por último el artículo 94 hace referencia a la continuidad de los trabajos ya que independientemente de los recesos del Congreso las comisiones seguirán realizando su labor, con el propósito de dar cuenta al inicio del periodo de sesiones de todas las iniciativa presentadas teniéndose por hecha la primera lectura de los trabajos de la comisión.

Un punto cuestionable es la parte final del presente artículo al señalar que los dictámenes no discutidos por la legislatura que los recibió pasaran a la siguiente legislatura pero con el carácter de iniciativa, lo cual abre las siguientes interrogantes ¿un dictamen elaborado por otra legislatura deja de ser útil?, ¿es conveniente hacer

uno nuevo, o bien, es más oportuno iniciar las discusiones tomando como base el dictamen previamente aprobado por las comisiones?. Sin lugar a dudas esto amerita una especial consideración tomando como referencia el cambio de ideas políticas consecuencia de la nueva legislatura y sobre todo las repercusiones económicas si se pretende realizar de nuevo esta etapa. Desde un punto de vista objetivo si en el dictamen fueron puestos en consideración los interés de la sociedad y opiniones objetivas no sería necesario desarrollar la presente etapa de nuevo, ya que al estar acreditados dichos elementos puede entenderse el sentido de la población.

#### 5.4. DISPOSICIONES ESPECIALES DE CADA CÁMARA

A continuación se presentan distintos textos jurídicos aprobados por cada una de las Cámaras que de manera indirecta fortalecen su labor para emitir dictámenes, estas disposiciones amplían los recursos de los cuales pueden allegarse para la formulación de los estudios; entre esta reglamentación se observan normas o acuerdos parlamentarios, es conveniente hacer mención que no necesariamente tienen como objetivo dictar normas de carácter técnico para la elaboración de dictámenes, sino más bien regulan distintos aspectos de la actividad de las Cámaras de donde se desprenden ciertas atribuciones de las comisiones para realizar su labor.

##### 5.4.1. NORMA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Esta norma evidentemente tiene un carácter económico al establecer los métodos por los cuales las Cámara de Diputados puede realizar contrataciones en distintas aéreas para el desarrollo de su labor entre estas, la prestación de servicios profesionales, de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, de ahí se desprende la necesidad de las comisiones de realizar gastos económicos para allegarse de información, o bien, ampliar sus conocimientos.

El artículo 16, del citado ordenamiento establece la facultad de las comisiones para poder contratar la prestación de los servicios arriba señalados, previa la verificación de que no existen en sus archivos información útil, y en caso de existir podrán

realizar la contratación exclusivamente para actualizar la información existente o bien complementarla. Esta contratación la realiza la propia comisión con aprobación de su Mesa Directiva y con cargo a su presupuesto.

Expuesto lo anterior se comprueba la injerencia de personal distinto a la Cámara en el proceso legislativo, lo cual se ha venido cuestionando a los largo del trabajo. En la práctica parlamentaria esto es muy común, pues se obedece a una ética profesional, dado que los legisladores al no ser expertos en todas las materias necesitan auxiliarse de personas con conocimientos suficiente.

#### 5.4.2. ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO DE CARRERA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Como su nombre lo indica este ordenamiento regula la organización de distintas Secretarías haciendo mención de su actividades, importa al tema la Secretaría de Servicios Parlamentarios quien es la encargada del apoyo técnico a las comisiones y que como lo menciona el artículo 22, inciso e) tiene a su cargo desahogar las consultas jurídico-parlamentarias formuladas por las comisiones, y para tal efecto se sirve de distintas direcciones en este caso la Dirección de Comisiones y Comités, quien de manera directa cuida el cumplimiento de la normatividad aplicable a los dictámenes.

Existe también al interior de la Dirección de Comisiones y Comités la oficina de Análisis Legislativo, la cual tiene como función desahogar consultas sobre las normas de formulación de dictámenes, realizar estudios y aportar elementos para el análisis y desahogo de asuntos turnados a comisiones y sistematizar la información generada en las reuniones de trabajo, foros, conferencias, comparecías, etcétera. De aquí se desprenden los distintos instrumentos utilizados por las comisiones para poder realizar su análisis.

La Secretaria de Servicios Parlamentarios cuenta con la Asistencia del centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias, quien presta sus servicios para el cumplimiento de las actividades de la Cámara, brindando información

objetiva e imparcial de tal modo los informes rendidos por dicho centro de estudio no pueden establecer un criterio a favor o en contra de algún tema en discusión.

En vista de lo anterior se desprende la existencia de una red eficiente para desarrollar el análisis de las iniciativas presentadas al Congreso lo cual representan un campo objetivo, y especializado.

Es importante que el propio Congreso cuente con órganos capaces de resolver dudas, jurídicas, científicas, culturales, económicas, etcétera a fin de ampliar el conocimiento de los legisladores y así puedan emitir criterios objetivos respecto a las iniciativas presentadas, con esto evidentemente el Congreso estaría mejor preparado y a demás se vería beneficiado en sus recurso presupuestarios.

## **6. PRACTICA PARLAMENTARIA**

La elaboración de los dictámenes, al interior de cada una de las comisiones es realizado de distinta manera, debido a la escasa regulación y a la autonomía con la que cuenta para realizar sus trabajos, de tal manera cada comisión puede establecer sus propios criterios para desarrollar el análisis de los temas turnados, ocasionando una falta de uniformidad en los documentos emitidos y expuestos ante el Pleno, a demás de la creación de diversos métodos de estudio y análisis.

Como se había mencionado la practica parlamentaria es la fuente para la elaboración de los dictamen y por lo tanto es conveniente hacer un estudio sobre este tema abarcando las acciones más concurrentes dentro del Congreso en el entendido del constante cambio presente en cada legislatura, haciendo difícil esquematizar todas practicas, sin embargo, siempre hay elementos de fácil identificación que se vuelven costumbre con el tiempo y que son entonces la fuente de tan importante acto.

Una vez recibida la iniciativa, la Mesa Directiva de la comisión, esta realiza una serie de trabajos previos a la citación de todos los integrantes, dentro de esta parte previa, se reproduce el documento para su debida distribución entre los propios integrantes, se elabora un formato de trabajo que sirve de modelo comparativo entre el texto

vigente si es el caso y la proposición, además de incluir un apartado para las observación pertinentes.

El proyecto es enviado a los legisladores miembros de la comisión, quienes a su vez lo distribuyen a sus asesores, un ejemplar más es enviado al Secretario Técnico. Desde ese momento cada legislador comienza a elaborar un análisis del proyecto. Después de realizado lo anterior se prepara el Orden del Día para la sesión de trabajo; se cita a los miembros de la comisión señalando día y hora para llevarse a cabo.

La primera sesión de trabajo se instala una vez reunido el quórum necesario, es decir, la mitad mas uno de los integrantes de la comisión o comisiones, según sea el caso, en dicha sesión se declara formalmente la recepción del proyecto. A continuación y bajo la dirección del presidente de la comisión, se hace una relatoría del texto original; se examina la exposición de motivos, y se realiza una abstracción de los puntos que se pretende normar, poniéndose en consideración los beneficios o perjuicios que pudiese acarrear el aprobar o rechazar el proyecto se discuten los aspectos ideológicos y las repercusiones jurídicas.

En esta primera sesión los legisladores comienzan hacer proposiciones, sugerencias y objeciones a manera de dialogo, es importante señalar que su argumentación es basadas en las ideas políticas del partido al que pertenece, observándose desde este momento la inclinación hacia la aprobación o rechazo.

En caso de ser necesario se crean una o varias subcomisiones, las cuales atenderán puntos específicos de la iniciativa, estas tendrán entonces la obligación de desarrollar el tema específico por medio de los métodos a su consideración convenientes, allegándose de los recursos pertinentes; es común observar dentro de las subcomisión la realización de trabajos tales como conferencias, foros de discusión, ya se con expertos en la materia o en ocacione con la sociedad civil.

La información obtenida por estas subcomisiones es recopilada por sus secretarios, a manera que una vez concluida su tarea la información obtenida sea enviada a la comisión.

En la parte final de la sesión inicial de trabajo se establece un término para la presentación de todos los trabajos, mientras el Secretario Técnico va documentado, todo lo que acontece en la sesión a fin de incluirlo en el acta de trabajos o bien en el propio dictamen.

En la siguiente etapa, las subcomisiones realizan todos los trabajos necesarios a fin de recabar información necesaria para el análisis los puntos del proyecto que le fueron encomendados, aquí impera la voluntad de los integrantes de las subcomisiones quedando a su arbitrio el poder realizar consultas con especialista, con instituciones públicas o del sector privado, mesas de debate, o cualquier otro sistema de información, lo anterior constituye una gran fuente para hacer valer los puntos de vista de los distintos sectores. Algo muy ejemplificativo es la reforma energética realizada hace algunos años, donde las subcomisiones creadas realizaron una ardua labor llamando a de distintos sectores de la sociedad, como instituciones públicas, privadas, grupos sociales, profesionistas en distintos ramos, aportando todos ellos una gran cantidad de ideas y conocimientos técnicos y objetivos, los cuales evidentemente fueron considerados al emitirse el dictamen, Sin lugar a dudas este tipo de estudio realizado brinda un espacio donde convergen las ideas políticas y sociales siendo estas últimas tomadas en cuenta dando como resultado una forma de representación popular más completa.

Se comento la obligación de los titulares de las dependencias federales a concurrir a las Cámaras cuando sean requeridos a explicar un tema debatido, ya sea ante las comisiones o ante el Pleno, sin embargo, en pocas ocasiones se presenta dejando a un lado la argumentación de quienes proveen los recursos para el cumplimiento de la norma.

La siguiente etapa está a cargo de la comisan quien ahora recaba toda la información resultado de los trabajos de cada legislador, de las subcomisiones, o inclusive de los representantes de los grupos parlamentarios quienes expresan propuestas y objeciones sobre el texto original o los trabajos de estudio realizados.

Lo anterior tiene como finalidad redactar un “pre-dictamen o dictamen parcial”<sup>21</sup> para hacerlo del conocimiento del Presidente o del Secretario de la comisión dictaminadora y se encargue de citar a una sesión formal de trabajo, donde de nueva cuenta se realiza un esquema de trabajo para ir desahogando todos los puntos de la iniciativa tomando de referencia las actividades previamente realizadas pero ahora analizadas por todos los integrantes de la comisión quienes dependiendo de los resultados obtenidos puede allegarse de información adicional sirviéndose de todos las actividades ya citadas.

En la elaboración del documento final se abre un debate el cual pretende analizar en lo general y en lo particular la iniciativa, por lo general aquí comienza el cabildeo político, el choque de intereses y el aporte de ideas políticas y sociales hechas por los legisladores. La presente fase constituye el punto más agudo, de la etapa de dictaminación, donde se aprecian las rencillas políticas, las críticas, las descalificaciones por estas razones comienzan a anteponerse los intereses políticos sobre los razonamientos objetivos.

Una vez terminados los trabajos por la comisión, el Secretario Técnico, reúne toda la información de la sesión formal de trabajo para proceder a elaborar un proyecto de dictamen, el cual será puesto a consideración de la comisión para realizar las modificaciones finales, y sea votado aunque esto último es una mera formalidad pues previamente se ha acordado por la comisión el sentido del dictamen.

Existe dentro de esta etapa el llamado análisis de viabilidad, el cual toma en consideración la constitucionalidad de la iniciativa, la integración armónica y funcional con los ordenamientos jurídicos vigentes; la declaración de suplencia de leyes aplicables en caso de resultar insuficiente la iniciativa a los supuestos jurídicos que pretende regular. Asimismo dicho análisis debe contener la previsión sobre los efectos de abrogación, derogación expresa, parcial o específica; la autorización para crear con posterioridad leyes secundarias o bien reglamentos.

---

<sup>21</sup> *Ibíd*em, p. 38.

El factor tiempo juega un papel muy importante en la elaboración de dictámenes actualmente la legislación como se había señalado brinda un plazo de cinco días, y a nivel constitucional de un mes, sin embargo, en la realidad estos plazos son rebasados, gracias a las exigencias que amerita el estudio de cada iniciativa, por tal motivo, en ocasiones un proyecto presentado ante el Congreso puede tardar años en desahogarse, incluso llega a ser dictaminado por una legislatura distinta a aquella que lo recibió. Lo anterior se presenta en gran medida por la falta de una disposición donde se establezcan tipos máximos para dictaminar o hasta votar una iniciativa ante el Pleno de lo cual muchos legisladores se sirven para retardar el procedimiento legislativo.

Gracias a la complejidad de la etapa de la dictaminación se hace difícil determinar el tiempo que tarda una comisión en elaborar su trabajo, el cual depende de los avances, sin embargo, debería de existir una regla para establecer plazos máximo de presentación de dictámenes ya sea tomando en consideración la renovación de las legislaturas o los periodos de sesiones .

Otro factor a considerar, es la excesiva presentación de iniciativas, por parte de los legisladores, ya que en muchas ocasiones realizan proyectos de reforma sin un estudio previo o bien las reformas planteadas no aportan nada al desarrollo del país, y eso provoca que temas de interés para el Estado se vayan rezagando.

Lo expuesto hasta aquí ha tenido como finalidad evidenciar las carencias presentes en el desarrollo de la etapa de dictamen legislativo, para tomarlas como referencia y poder crear normas que ayuden al mejoramiento de tan importante fase en el procedimiento legislativo.

## **CAPITULO CUARTO**

### **PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL DICTAMEN LEGISLATIVO**

#### **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

Derivado de todo el estudio realizado en los capítulos anteriores, es evidente que el proceso legislativo, presenta puntos muy vulnerables, pues este ha sido a través de los años el mismo, en el cual imperan las prácticas y las costumbres, sobre la propia normatividad; aunado a esto, se encuentran la amplitud de disciplinas sobre las cuales es necesario crear normas jurídicas acordes con la realidad, a lo cual el Congreso en muchas ocasiones es superado; el desentendimiento de la población con los asuntos políticos; y la falta de credibilidad a los legisladores, todo lo anterior hace difícil el cumplimiento del principio rector del actuar de Legislativo, es decir, la representación de los habitantes del territorio nacional.

Se hace evidente la necesaria modernización del procedimiento legislativo, sin embargo, dadas las implicaciones políticas de es este procedimiento, hacen difícil pensar en una interacción entre gobierno y gobernados para crear normas más completas, por lo tanto es sustancial encontrar un punto donde se pueda hacer frente a todas las problemáticas actualmente presentes.

Gracias a la importancia de la etapa de dictamen; a la escases de normas que lo regulan y la apertura a personas ajenas al legislativo a ser participes del estudio de iniciativas, es de considerarse a esta etapa como el punto central donde pueda fortalecerse, modernizar y poner más en contacto al legislativo con la sociedad mexicana.

Razón de ser del presente capítulo en donde de una manera especial se tratara de hacer propuestas que ayuden precisamente a cumplir los fines señalados en el párrafo anterior, tomando como eje rector de dichas propuestas, el principio de representación popular, haciéndolo efectivo a través de una participación dinámica, donde representados y representantes participen aportando sus ideas,

conocimiento, experiencias, y sobre todo pongan en debate los asuntos que pueden ser perjudiciales para uno u otro.

En un esquema general se comenzara por sentar las bases para un realizar un buen estudio de una iniciativa, comenzando desde su presentación y hasta su votación; después se fijara la propuesta de la concurrencia de distintos sectores al procedimiento legislativo y por último la modificación a la actual legislación.

## **2. TRAMITE**

Si bien es cierto el objetivo de la propuesta inmersa en este trabajo se centra en la tapa de la dictaminación y el dictamen, es necesario crear formulas previas al desarrollo de esta etapa para después concentrarse en el objetivo principal, por esta razón es necesario comenzar a hablar desde la etapa de la iniciativa, pues desde aquí se pueden crear medios para el mejor estudio del tema, siguiendo un estudio ordenado, en segundo lugar se atenderá el turno a comisión hecho por el Presidente de la Cámara respectiva; en tercer lugar el estudio concreto de la iniciativa siendo el punto central y en donde se encontrara un mayor aporte de ideas; y por último la discusión del dictamen ante los integrantes de la propia comisión.

### **2.1. INICIATIVA**

Dado que el autor de una iniciativa ha desarrollado un estudio previo a su presentación, es evidentemente se encuentra más empapado del contexto real de la situación a normar, por tal motivo sería preciso que quien hace efectiva la facultad otorgada en el artículo 71 constitucional, proponga a su vez un modelo o mecanismo al Congreso para su estudio en comisión y ante el Pleno.

Con lo anterior cualquiera de los facultados por el ordenamiento citado, podrán incluir en la iniciativa una serie de recomendaciones a los legisladores para realizar el estudio correspondiente, es decir, en dicha iniciativa, se puede hacer mención expresa que para el buen estudio de la misma es necesario hacer concurrir a funcionarios, institución académicas, sectores sociales, etcétera, quienes podrán ampliar y aporta un mayor número de ideas respecto al asunto materia de estudio.

Bajo este sistema no solo se puede recomendar la comparecencia de personas, sino también la creación de otros mecanismos como pueden ser la organización de conferencias, foros, debates o cualquier otro modelo, a demás de hacer mención de las instituciones ante quienes se encuentren documentos esenciales para desarrollar el análisis en comisión o ante el Pleno.

Estas propuestas serán hechas a manera de recomendación incluidas en la parte final del documento enviado a la Cámara correspondiente, invariablemente será potestativo de quien vaya a presentar la iniciativa, pues únicamente constituye un medio para darle mayor agilidad, al análisis de la iniciativas, a través de poner a disposición del Congreso los elementos esenciales para el desarrollo de su tarea, y por otro lado también se busca brindarle al autor de la iniciativa la posibilidad de dar a conocer sus interpretación en caso de existir alguna duda en cuanto al tema.

En caso de incluirse las propuestas no tendrán el carácter de obligatorias por una cuestión, el legislativo es a quien en términos constitucionales corresponde hacer el estudio, y por lo tanto es él mismo quien determina el procedimiento a seguirse para realizar dicha tarea, sin embargo, al incluirse estos elementos en la iniciativa, el propio legislador verá en ellas un sistema de elementos objetivos que bien pueden servir de base al emitir con posterioridad el dictamen.

Lo anterior no significa restarle atribuciones a las comisiones, o bien, no llevar a cabo las propuestas hechas por los legisladores, lo único que se busca entonces, es brindarle al legislador un instrumento de auxilio o de apoyo en el desarrollo de su labor, haciendo al autor de la iniciativa participen del procedimiento legislativo aportando elementos para la interpretación o aclaración de algún punto controvertido, pues a sabiendas del autor, se hace necesaria su concurrencia o bien la de algún funcionario o experto en la materia.

En términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso las comisiones pueden solicitar información a las dependencias públicas o hacer concurrir a los funcionarios federales como ya se veía, sin embargo, que más conveniente sería proveerle a las Cámaras los mecanismos adecuados para el mejor entendimiento

de la iniciativa, sin que esto constituya una forma de crear una convicción en los legisladores.

De arranque pudiese parecer un tanto ocioso dadas las amplias facultades de las Cámaras para analizar una iniciativa, pero se insiste no hay mejor persona con conocimientos sobre el tema que quien lo elaboró y por ende es el pertinente para proponer, o brindar mecanismos de apoyo facilitando la labor de los legisladores tanto en, comisión, como en Pleno, de tal manera esta propuesta puede entenderse como un mecanismo auxiliar a la facultad legislativa.

Con esto se vería reflejada la participación entre el Ejecutivo, el Legislativo y en ocasiones el propio Poder Judicial, haciendo evidente la preocupación por enriquecer el ámbito jurídico de todo procedimiento legislativo, pues las normas aprobadas por el legislativo, cuenta ya con un respaldo por parte de los otros dos poderes de la unión, evitando futuros conflictos de interpretación entre aquellos.

Con esto se trata de garantizar entonces el adecuado entendimiento estudio de la iniciativa presentada, sin la necesidad de hacer interpretaciones erróneas por parte del legislativo, ya que al contar con los criterios emitido por el autor, las legislaturas harían uso de ellos aplicándolos a los casos concretos.

## 2.2. TURNO A COMISIÓN

En vista que desde esta etapa del procedimiento, la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras realiza los tramites correspondiente para el turno de la iniciativa a la o las comisiones pertinentes, se puede señalar a este momento como el inicio formal de la fase de dictaminación, y por lo tanto desde ahí comienzan a correr los plazos para el desarrollo de su función.

Es vital que desde este punto comiencen a establecerse normas de carácter obligatorio para las comisiones, quienes a pesar de contar con una especie de autonomía, siguen estando subordinadas a las decisiones del Pleno de su respectivas Cámaras, por tal razón la Mesa Directiva podrá formular propuestas para la elaboración del dictamen ante el Pleno quien a su vez derivado de la primera

lectura hecha a la iniciativa, votara no solo el turno a comisión, sino también lo hará sobre las propuestas hechas por la Mesa Directiva, respecto a los criterios bajo los cuales habrá de someterse la comisión elaborar el dictamen.

En este orden de ideas es necesario precisar cuáles son los criterios que la Mesa Directiva podrá emitir y dar a conocer al Pleno para desahogar una iniciativa ante las comisiones, y básicamente dichos criterios se centran en dos; tiempo y forma.

El primero de ellos “tiempo”, sin lugar a dudas el tiempo constituye un elemento sustancial en la toma de decisiones de la vida política de un país, decisiones en muchas ocasiones inmersas en la creación, reformas o derogación de leyes, lo cual se reflejada en el proceso legislativo, razón por la cual es indispensable exista un término razonable para que el legislativo realice el estudio de la iniciativa , y con esto acelerar el procedimiento legislativo.

Los términos existen en la legislación mexicana están fuera de la realidad, pues el estudio de un tema de interés nacional, o bien, algún cambio en el sistema jurídico, no es correcto sea realizado en el término de cinco días, ya que levantaría muchas especulación sobre el análisis de la iniciativa, por esta razón es conveniente crear un término “marco” establecido en ley, donde las comisiones se apeguen a rendir su dictamen en el plazo fijado, sin embargo, dada la complejidad de ciertas iniciativas, también sería prudente establecer de manera extraordinaria una plazo mayor permitiendo un mejor análisis.

En este sentido la propuesta del presente trabajo es establecer tres términos, los cuales atenderán al contenido de la iniciativa presentada a manera que cada uno de dichos plazos ayude a agilizar el procedimiento legislativo y mejorar el contenido de los estudios de las iniciativas.

El primer plazo será a decisión de las Cámaras, es decir, las Mesas Directivas en el ámbito de su competencia, proponen ante el Pleno el tiempo con el que contarán las comisión para rendir su dictamen, basándose en el contenido de la iniciativa, este plazo pudiese servir a iniciativas consideradas por las Cámaras como de fácil resolución (no confundir con las iniciativas de obvia resolución, las cuales no

necesitan de dictamen), y por lo tanto no implican una mayor exigencia política, que la de su propia resolución. El término acordado por el Pleno en ningún caso podrá exceder de 10 días, para ser presentado ante el Pleno para su discusión y votación final.

Ahora bien, el segundo plazo a considerar es el término de 25 días hábiles contados desde el turno a comisión hecho por la Mesa Directiva, este término regirá como marco general para todas las iniciativas presentadas ante el Congreso, es decir, la elaboración y presentación de dictámenes tendrá que hacerse dentro de 25 días contados a partir de haber sido turnada la iniciativa.

Este plazo aplicaría en principio a todas las iniciativas donde la Mesa Directiva de cada Cámaras no haya fijado otro plazo. Dado que requieren de un estudio pormenorizado donde se haga necesaria la presencia de distintos personajes sociales o políticos para aportar detalles específicos al estudio.

A este plazo pudiesen estar sujetas, las reformas, adiciones o derogación de distintos artículos de una o varias leyes o reglamentos cuyo contenido no tenga una trascendencia mas allá de lo jurídico. En muchos casos el objetivo de modificar una ley es adaptar las disposiciones a un contexto actual, crear nuevas estructuras jurídica, agilizar procedimientos o bien fortalecer a las institución, lo cual reduce considerablemente el número de los interesados por hacer valer su opinión.

El plazo propuesto de 25 días hábiles, para la elaboración del dictamen permite a los legisladores en comisión no verse presionados para realizar los estudios correspondientes y con esto lograr la captación de más recursos para lograr su cometido, haciendo estudios más responsables y eficientes; al mismo tiempo permite la participación de gente interesada en el contenido de la iniciativa, en el procedimiento legislativo acercándose más a sus representantes.

Por último podrá establecerse un plazo extraordinario mayor a los dos ya mencionados, el cual pudiese ser aplicado cuando el objetivo de una iniciativa sea crear nuevos ordenamientos jurídicos, es decir leyes, reglamentos, códigos, o bien reformas a toda una institución jurídica, social o política, como ejemplo pude citarse

la actual “reforma del estado mexicano” presentada por Ejecutivo Federal, en la cual se pretende dar un cambio en distintos ámbitos de la vida nacional como lo son la política económica, política social, administración pública, política electoral, etcétera, lo cual implica un estudio interdisciplinario, por tal motivo al presentarse este tipo de iniciativas se hace necesario un estudio y análisis más detallado el cual gracias a las posibles repercusiones e interés general hace imposible tomar una decisión en poco tiempo, haciendo lo más conveniente crear un plazo hasta cierto punto indefinido a fin de desahogar lo mejor posible la iniciativa.

En este sentido se propone poner a consideración del Pleno el plazo al cual estaría sujeto el desarrollo de la etapa de dictaminación. Al tratarse de temas de mucho interés, los legisladores tendrán la facultad de decidir lo más conveniente para el buen estudio de la iniciativa, sin embargo para no caer en excesos y en rezagos legislativos, sería conveniente que cada legislatura considere darle prontitud al tramite la iniciativa recibida y bajo este criterio se apruebe como plazo máximo para la presentación de dictamen el de la duración de un periodo ordinario de sesiones, es decir, si es presentada ya iniciado el periodo, el tiempo oportuno para su presentación será hasta el siguiente periodo, tomando en consideración el tiempo adecuado para su discusión y votación ante el Pleno.

Por otro lado si la iniciativa fuere presentada un periodo de sesiones ordinario antes de concluida la legislatura, esta únicamente dará tramite, sin establecer un plazo debido al poco tiempo con el que cuentan para su estudio y votación tanto en comisión como en Pleno, dejando el desahogo de la misma a la legislatura siguiente.

Al contar las comisiones con un plazo mayor al de 25 días podrán estas auxiliarse de muchos más elementos para su estudio, donde tendrían un buen desarrollo acciones que conlleven a una participación social, política, académica, etcétera, lo cual enriquece mucho mas al procedimiento legislativo.

Dada la carga de trabajo en comisiones es conveniente brindarles la oportunidad de solicitar la ampliación de los términos antes señalados, dicha solicitud deberá contener el plazo propuesto; las razones por la cuales se solicita, y un resumen de

los avances de los trabajos, dicha solicitud deberá ser firmada por el Presidente de la comisión y ser presentada ante el presidente de la Mesa Directiva, cuando menos cinco días antes de fenecido el plazo para la presentación del dictamen, lo anterior se hará del conocimiento del Pleno, quien votara para determinar el nuevo plazo, el cual puede incluso ser propuesto por el Pleno o la Mesa Directiva, ante esto podrá concurrir un integrante de la comisión ante el Pleno a exponer los avances y argumentar porque es necesaria la extensión del plazo.

El nuevo plazo concedido no podrá de nueva cuenta ser extendido, de tal modo que las comisión solo cuentan con una prórroga para cada dictamen a formular; esto para darle agilidad a todo el procedimiento evitando la acumulación de iniciativas.

Cambiando de tema siguiente punto propuesto, es darle mayor contenido a la elaboración del dictamen, y para atender esta circunstancia, la Mesa Directiva tomando en consideración , la iniciativa y las propuestas hechas por el autor de la misma, determinará si es conveniente realizar alguna de las tareas propuestas en la iniciativa, es decir, la Mesa Directiva, turnara el proyecto de ley o decreto, a las comisiones con la observación de hacer efectivas las recomendaciones establecidas por el autor de propia iniciativa.

Al mismo tiempo la Mesa Directiva también podrá establecer que se realicen otros tipos de trabajos en el interior de la comisiones para el debido despacho de sus asuntos. De tal manera la Mesa Directiva contar con la facultad de obligar a las comisiones a desempeñar determinadas tareas a fin de que sean escuchados los distintos sectores sociales interesados en la aprobación de la iniciativa.

### 2.3. ESTUDIO

Es momento de explicar uno de los puntos principales del presente trabajo y este es el estudio realizado en las comisiones de cada una de las Cámaras, pues como se ha señalado a lo largo de estas páginas esta etapa constituye un elemento sumamente importante en el proceso legislativo, aunque la mayoría de las veces no es apreciado de esta manera.

La propuesta que a continuación se desarrollara, tiene como objetivo primordial, el brindarle a esta etapa una mayor estructura e importancia en el ámbito social, político y jurídico, a fin de que sea de interés para estos tres sectores participar de manera activa en el estudio o análisis aportando sus experiencias o conocimientos en el asunto.

Para dotar a los dictámenes de mayor relevancia en la política nacional, se pretende garantizar la participación de las personas sea cual sea su condición social, lo importantes acreditar el interés en el asunto, de esta manera podrán ser participes personas con reconocida experiencia profesional en el asunto a tratar; personas afectadas o beneficiadas en caso de ser aprobada la iniciativa; el autor de la iniciativa; o institución públicas encargadas de hacer cumplir la ley, con esto se lograra acercar a la sociedad a los asuntos políticos, y hacer efectivo el principio de representación popular.

Es fundamental establecer los mecanismos por medio de los cuales los distintos sectores sociales pueden ser participes en el procedimiento legislativo, a fin de lograr un sistema ordenado de participación y no crear una dialogo abierto con toda la sociedad, ya que implicaría un sin número de opiniones las cuales en vez de ser benéficas para la etapa, resultarían perjudiciales, de tal modo es fundamental determinar quiénes y en qué modo se puede presentar esta participación. Por el momento solo se hará mención al modo, ya que más tarde se desarrollara el tema respectivo a quienes pueden concurrir.

Como regla general la participación debe producirse a través del contacto directo entre representantes y representados y para tal efecto sería conveniente darle mayor impulso a mecanismos, como lo son; reuniones personales, reuniones de trabajo, mesas de debate, conferencias, foros de discusión, donde el acercamiento entre estos, refleja el interés del legislador por conocer las inquietudes de su representado, por otro lado, la retroalimentación entre sociedad y legisladores puede realizarse por medio del envío de documentos que contengan información objetiva, comprobable y veraz, de modo de que pueda ser tomas en cuenta.

En los apartados anteriores se hizo mención a la facultad de los autores de la iniciativa y de la Mesa Directiva, para presentara propuestas sobre las que se base el estudio de la iniciativa; por tal motivo, la comisiones una vez recibido el proyecto, en su primera sesión de trabajo, pondrán en consideración la viabilidad de las propuestas atendiendo claro a los recursos materiales a su cargo ; también giraran las instrucciones necesarias para llevar a cabo los trabajos encomendados por la Mesa Directiva y por último la propia comisión determinara otro tipo de actividades a realizar. Con esto en la primera sesión de trabajo se sentaran las bases sobre las cuales girara el estudio de la iniciativa, creando un marco general para su desarrollo, el cual puede cambiar en cualquier momento, tomando en consideración los resultados obtenidos.

En vista de lo anterior se propone el siguiente esquema de trabajo, al cual deberá de someterse todo dictamen.

- a) Acuerdo relativo a los trabajos a realizar, es decir, mención específica de las a actividades a desarrollar;
- b) Nombramiento de un cuerpo jurídico, dependiente de los órganos internos de cada una de las Cámara;
- c) Convocatoria a los sectores sociales interesados en participar en el estudio del tema;
- d) Notificación a la Administración Pública Federal, para manifestarse si a si lo desea;
- e) Listado de los documentos a solicitar, en su caso;
- f) Creación de subcomisiones; y
- g) Fijación de tiempos para la presentación de resultados.

Cabe hacer mencionar que los puntos señalados anteriormente no deben ser precisamente elaborados cronológicamente o determinarse en la primera sesión de trabajo, salvo los incisos a), b) y g) por la trascendencia en el desarrollo de la etapa.

### 2.3.1. CUERPO JURÍDICO

Es cierto que existen como veíamos órganos dentro de Cada una de las Cámaras, de carácter consultivo especialistas en materia jurídico-parlamentaria, pero derivado de la lectura de los artículos referentes es a consideración de cada comisión solicitar el apoyo de dichos órganos, con excepción del Senado en donde todo dictamen pasa a una comisión especial de asuntos parlamentarios.

Debido a que el contenido de una iniciativa son disposiciones jurídicas llámense leyes o reglamentos, se propone crear al interior de cada comisión un cuerpo jurídico a cargo precisamente de abogados, el cual tendrá a su cargo desarrollar un análisis desde el ámbito de la técnica legislativa, es decir, la redacción, y coherencia de las disposiciones jurídicas; además, investigar sobre la existencia de criterios emitidos por el Poder Judicial si el caso lo amerita; y sobre todo analizar si con la aprobación pudiese darse origen a conflictos con otras leyes, de tal manera que la información obtenida ayude a los legisladores integrantes de la comisión a hacer los cambios necesarios a la iniciativa, para que esta cuente en un futuro con los elementos necesarios para su aplicación y no se vea afectada por ser contraria a otras disposiciones jurídicas.

La intervención de este cuerpo en la fase de dictaminarían tendría cabida desde el momento en que es recibida la iniciativa en la comisión, pues desde instante sería remitido el documento a los integrantes del cuerpo jurídico, quienes exclusivamente analizarán la iniciativa desde el punto de vista jurídico, es decir, el estudio se centrará en verificar que la mayor parte del texto no dé lugar a muchas interpretaciones a futuro, que la redacción de la propuesta de ley o decreto este en términos claros y comprensibles para la mayoría, o bien no existan las llamadas normas imperfectas, reservándose cualquier opinión a favor, en contra, o sobre las implicaciones en cualquier ámbito distinto al jurídico.

El objetivo primordial de esta propuesta es precisamente brindarle a la futura ley las bases suficientes para un mejor desarrollo en el ámbito jurídico, de tal modo que con su aplicación se eviten en el mayor número posible interpretaciones, pues al contar

con leyes más claras y armoniosas el cumplimiento de las mismas será más fácil y en consecuencia se evitarían bastantes conflictos litigiosos, o bien, que alguien se aproveche por los vacíos existentes en ellas.

Materialmente los encargados de realizar esta función serán profesionales en derecho, quien por su experiencia en asuntos jurídicos son los más aptos para aportar elementos. Para esto las comisiones podrán nombrar ya sea a personas con un amplio reconocimiento a nivel educativo o profesional, o bien, erigir el cuerpo con personal adscrito a alguna de las Cámaras.

Los temas tratados al interior de las comisiones en su mayoría se reflejan en disposiciones jurídicas y gracias a la composición social del Congreso, donde no todos son peritos en derecho, se hace necesaria la intervención de profesionistas en esta materia para contar con normas mejor analizadas.

A continuación se desarrollan los mecanismos por medio de los cuales los legisladores pueden escuchar las inquietudes de la sociedad sobre el tema a tratarse en la comisión, así como la manera de hacerse llegar de conocimientos objetivos y científicos.

### 2.3.2. CONSULTAS

Comprende la parte científica del dictamen, con la implementación de este mecanismo se pretende que expertos en las materias objeto de la iniciativa entren al estudio de ellas, no de forma general, sino en los términos fijados por la propia la comisión.

Dado el amplio conocimiento que pudiese llegar a tener una persona sobre algún campo del conocimiento humano, sería prudente tomar en consideración las opiniones formuladas por quienes acrediten contar con la experiencia suficiente, la los estudios encomendados tendrían que ser basarse sobre criterios completamente objetivos y científicos y no así responder a un inclinación política o partidistas, por tal motivo, la persona o personas encargadas de realizar estas tareas deben contar por lo menos con grados académicos que comprueben la fuente de su conocimiento y

por otro lado no estar bajo el influjo de cualquier medio que pueda afectar el sentido de su opinión.

Este tipo de consultas puede ser solicitud ya sea por la comisión en conjunto lo cual sería lo más recomendable por contar con la decisión de la mayoría, o puede ser solicitada por alguno de los legisladores. En todo caso al momento de rendir el dictamen la comisión hará mención de la o las personas involucradas intervinieron en la realización de dicha tarea dejando constancia en el cuerpo del dictamen

Con esto se acreditaría que una iniciativa no se está dictaminando con un carácter eminentemente político, es decir, la aprobación o rechazo, por parte de la comisión no responde a interés partidistas, lo cual puede ir en contra de la voluntad general.

Si esta propuesta fuese elevada a nivel constitucional como un derecho de los mexicanos se lograrían dos cosas, uno, eliminar la contratación de servicios profesionales, de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones reduciendo gastos económicos al Poder Legislativo, y dos garantizar el buen estudio de las leyes por medio de personas especialistas, pues la mayoría de las veces es desconocida la persona a quienes acuden los legisladores para ser asesorados.

Las consultas serán realizadas de dos maneras, por comparecencia de la persona ante la comisión o bien por el envío de trabajos debidamente documentados, lo cual deberá ser determinado en el momento de solicitarlas.

### 2.3.3. FOROS

Aquí podemos encontrar modelos como pudiesen ser mesas de debate o reuniones de trabajo donde el objetivo es responder a un reclamo social, a través de la participación colectiva, es decir, lo que interesa es la concurrencia de distintos sectores sociales considerados por la comisión como posibles afectados o beneficiados, en caso de ser aprobado el proyecto por el Pleno y así prestar atención a sus inquietudes respecto al tema.

El principal objetivo es escuchar la opinión del sector social, por medio del debate, derivado que es un método donde de manera directa los legisladores saben las

repercusiones sociales de la iniciativa, viendo de este modo los gravámenes y provechos para cada sector, lo cual ayuda a tener una perspectiva más amplia y lograr una representación igualitaria de toda la sociedad. Esto no debe traducirse en un mecanismo para exigirle al legislativo que se dirija en determinado sentido respecto a la iniciativa, pues el ejercicio de estas actividades sirve para buscar un equilibrio social, político o económico lo cual será propuesto por la comisión.

Este tipo de trabajos responde la convocatoria hecha por la comisión o las subcomisiones, quienes después de analizar en un primer momento la iniciativa, determinan a los sectores de la sociedad que participaran, delimitando al máximo las características de cada grupo, o bien, se haciendo mención expresa de quienes participaran.

Es cierto que pudiesen aparecer en todo el país interesados en ser participes de este procedimiento, de tal manera las convocatorias deberán ser lo más específicas para evitar conflictos entre el legislativo y la sociedad, cuidando que no se politicen estos asuntos.

La razón de ser de esta propuesta atiende al recurrente reclamo social que se presenta en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales o hasta jurídicas, reclamo que se ejemplifica en términos populares de la siguiente manera “¿y a mí quien me tomó en cuenta?”. Es evidente lo complicado que representa tomar en cuenta la decisión de toda la ciudadanía, a no ser por otros mecanismos como pudiese ser el plebiscito, lo cual implica costos económicos y políticos. Por esta razón, para minimizar hasta cierto punto el rencor social hacia los legisladores, se crea este modelo de participación donde personas completamente ajenas a la clase política y quienes viven día con día con la situación que se pretende normar, brindada puntos de vista sobre los temas a discusión.

A este reclamo social se une la idea de la falta de representación popular ante el Congreso, idea que va profundamente ligada con no tomar en consideración las opiniones surgidas por la colectividad y la forma para contrarrestar esto es el contacto directo entre legisladores y sociedad.

Los procesos de trabajo de este modelo se podrán realizar de la siguientes manera; realizar la convocatoria; celebrar sesiones con la comparecencia de los dos sectores sociales ya sea al mismo tiempo o por separado; elaboración de un resumen de cada sesión donde se incluyan las propuesta, los argumentos en contra o a favor; la presentación ante la comisión de los trabajos; y por último la inclusión en el dictamen de una relatoría de las actividades.

#### 2.3.4. CONFERENCIAS

Otro modelo de utilidad para reunir opiniones objetivas, es la realización de conferencias, abiertas al público en general, donde expertos en la materia objeto del estudio son llamados por la comisión para exponer de manera científica las implicaciones de la iniciativa, en este tenor de ideas, con las conferencias se lograría reunir a diversos peritos sobre las materia del conocimiento humano, a fin de dar respuesta a inquietudes de los legisladores o bien del público asistente.

A este tipo de mecanismos se puede recurrir en los casos que la iniciativa aborde temas del conocimiento humano muy científicos, pues evidentemente el poder legislativo no puede contar con instituciones que abarquen todos los conocimientos y por lo tanto, necesita auxiliarse de especialistas en los temas objeto de la propuesta, y con la realización de conferencias los legisladores, y todos aquellos involucrados de manera directa o indirecta en la elaboración del dictamen, pueden enriquecer sus conocimientos y saber en qué sentido dirigir el análisis.

El principal objetivo es presentar a los legisladores un campo general de lo que se pretende normar desde el punto de vista científico; además de establecer cual es panorama actual o las circunstancias en las que se encuentra el país para el debido desarrollo del área a regular, sumado a esto los expositores podrán hacer cualquier recomendación aportando propuestas más apegadas a la realidad. Con esto se lograría que las iniciativas en caso de aprobarse regulen sucesos reales del acontecer nacional y no presunciones o situación de difícil realización.

Al implementar esta vía de estudio y análisis, facilita mas el contacto del legislador con la sociedad pero aquí de manera general ya que al ser abiertas a todo el

público, se hace posible ver el interés general y no solo de un determinado grupo, lo cual provocara al legislador enfocarse en los temas de mayor interés colectivo.

En cuanto a la elaboración del dictamen, sería conveniente hacer mención de la realización de estos trabajos y quienes fueron las personas encargadas de realizarlos, pues se garantiza la realización de estudios verdaderamente científicos, que desde cierto punto tranquilizan a la sociedad pues se cuenta con el aval de la comunidad científica, quien de manera directa hizo al legislativo las observaciones pertinentes sobre el proyecto presentado.

### 2.3.5. OTROS MODELOS DE ESTUDIOS

Hasta este momento se han propuesto tres modelos que pueden enriquecer el conocimiento de los legisladores y así tomar en consideración la opinión de la sociedad, modelos centrados en el tipo de personas que pueden concurrir a su realización, sin embargo, dadas las peculiaridades de la elaboración del dictamen, se pueden crear distintas maneras de obtener datos relevantes para hacer eficiente la labor parlamentaria.

Pareciera que las propuestas hasta ahora expuestas responden o pueden hacerse efectivas, a través de personas socialmente organizadas, ya sea por sociedades, asociaciones, gremios o cualquier otro tipo de organización colectiva, sin embargo, el objetivo de este trabajo es tratar de hacer partícipe a toda la sociedad sin necesidad de contar con un título profesional, pertenecer a un grupo, o tener alguna cualidad especial para ser considerado dentro del procedimiento legislativo. Por estas razones es conveniente establecer mecanismos en donde se permita a todos hacerse escuchar ante el legislativo, y para lograrlo se proponen lo siguientes modelos

- Envío de documentos donde consten hechos o circunstancias que pudiesen influir en la toma de decisiones.
- Envío de críticas y propuestas en relación a los temas en debate.
- Estudios estadísticos sobre la opinión pública.

- Propuestas sobre la formulación de estudios.
- Propuestas sobre el nombramiento de un representante social.

Son solo algunas de las maneras de poder hacer efectivo el derecho con el que todos los mexicanos deberíamos contra.

Si bien es cierto al darle viabilidad a las propuestas, el legislativo puede verse afectado en el desarrollo de su labor, pues podrían presentarse demasiados documentos, la recepción de estos tiene que estar sujeta a determinados plazos, de tal manera que las personas interesadas en ser participes en esta etapa deben realizar los trabajos necesarios en tiempo, para hacer valer sus consideraciones ante las comisiones.

Es momento de hacer que el proceso legislativo se abra a la sociedad en general, en donde quien tenga interés y crea aportar elementos fundados lo haga, con esto no se pretende limitar al legislativo su naturaleza de intérprete de la voluntad general, o que se vea mermado en la toma de decisiones, sin embargo, es oportuno hacerle exigible al legislativo la creación de normas justas, apegadas a la realidad social, y que velen realmente por los intereses colectivos y no hay mejor manera de hacerlo que tomar en consideración la opinión pública.

Lo importante es que siempre se garanticen por lo menos dos cuestiones, el estudio objetivo y científico del tema y por otro lado la participación social; con estos dos elementos inmersos en todo dictamen, se puede concluir independientemente del resultado obtenido, que su elaboración se basó en el principio de representación popular.

Una vez realizado todos los trabajos, es tiempo de reunir la información obtenida a modo que esta sea discutida por la comisión, para determinar si con la realización de las actividades se cumplió el cometido de escuchar a la sociedad y tener un estudio imparcial; con esto los legisladores decidirán sobre la conveniencia de realizar modificaciones a la iniciativa, rechazarla o a probarla tal y como haya sido presentada, o bien, si es conveniente realizar más actividades.

En la elaboración del dictamen final se propone incluir un listado de todas las actividades llevadas a cabo por las comisiones o subcomisiones, con la intención de que el Pleno de las Cámaras compruebe si se pusieron en consideración todos los elementos necesarios para tener un buen dictamen que facilite su análisis.

Una vez acordado lo anterior y hechas las modificaciones pertinentes, el Pleno de la comisión comienza el análisis de todos los resultados, basando las discusiones en el interés social, económico y por último las repercusiones políticas. En el desarrollo de las discusiones están deberán de llevarse en los mismo términos establecidos para las llevadas a cabo ante el Pleno, de tal manera que primero se escuchen a los legisladores a favor de la iniciativa, después quien estén en contra y por ultimo un consenso sobre las modificaciones pertinentes, concluido lo anterior el dictamen será votado en los mismos términos hasta ahora expuestos.

Una vez agotada esta etapa ante las comisiones, es momento de turnar el dictamen al Pleno de las Cámaras para su debida discusión y votación, y para el mejor desarrollo de las mencionadas etapas, es conveniente poner a disposición de todos los legisladores la relatoría de todas las actividades, esto ayudaría a quienes no formaron parte del estudio a que cuenten con argumentos suficientes para emitir su voto, A demás se lograría tomar en consideración ciertos puntos no valorados por la comisión, de tal manera, los legisladores en Pleno pueden observar que la voluntad de la población se encamino en otro sentido y darle un giro radical a lo manifestado en el dictamen.

Es necesario destacar el procedimiento legislativo donde intervienen las dos Cámaras, y cuestionarse sobre la conveniencia de llevara a cabo de nueva cuenta actividades de participación social o si la colegisladora al recibir la minuta basara su análisis en el trabajos previamente realizados por la Cámara de origen. A lo cual se propone que la función de quien actué como Cámara revisora proponga la realización de nuevas actividades con el objetivo de complementar las ya realizadas y atender puntos de mayor interés colectivo, a fin reafirmar las posturas al respecto y de agilizar el procedimiento legislativo

Como se apuntaba, en la emisión del dictamen no es necesario incluir el relato de todas las actividades, sin embargo, si deben ser adjuntados los resúmenes a todas las minutas enviadas a la colegisladora, para que esta cuente con todo lo necesario, para realizar su tarea y determinar donde hizo falta la participación social.

Con lo todo lo anteriormente expuesto se hace evidente el interés de brindarle al dictamen un sentido dinámico en donde exista una interacción entre las personas a futuro beneficiadas o afectadas por la aprobación de la iniciativa de tal modo que cualquier persona tenga la garantía de poder ser participe en la toma de decisiones

### **3. ENTES COADYUVANTES**

En términos de nuestra propia constitución cualquier persona puede acceder al cargo de Legislador, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos, en el artículo 55 y 58, requisitos que no van más allá de establecer prohibiciones de ejercer otros cargos públicos, por lo tanto se abre la posibilidad a que toda persona, sin contar con algún nivel académico pueda ejercer cargos de representación popular en el Congreso, lo cual ha levantado muchas teorías en cuanto a la integración del Congreso, como por ejemplo restringir el cargo a quien cuente con alguna profesión, dando por hecho su experiencia, como si el grado académico garantizara un debió acercamiento a las problemáticas nacionales.

Este tipo de ideas son hasta cierto punto intolerante en nuestro sistema jurídico-político, gracias a que a nivel constitucional se brinda la oportunidad a todos los mexicanos ser participes en las decisiones del país, evitando de este modo la detentación del poder en cierto grupo de personas, lo cual permite una pluralidad de opiniones y decisiones tratando de crear normas justas, sin embargo, en la realidad, es muy difícil que personas sin una afiliación partidista o sin experiencia en el ámbito político accedan a curules o escaños, afectando el intercambio del poder y el ejercicio de un derecho de todos los mexicanos, pues en la actualidad no existen mecanismos que ayuden a garantizar este derecho, por esta razón es indispensable crear alternativas que faciliten la participación de la sociedad en los debates políticos.

En este tenor de ideas es momento de expresar quienes pueden ser objeto de la participación dentro del procedimiento legislativo, pues mucho se ha hablado de la participación social, sin embargo, es muy amplio lo que abarca este concepto, de tal manera conviene definir quienes pudiesen intervenir.

El procedimiento legislativo implica la participación del Ejecutivo y del Legislativo, siendo este último el de mayor injerencia, sin embargo, es de considerarse la implicación de la resolución emitida en el Congreso, pues evidentemente afectará a todos, tanto gobierno como gobernados, por lo consiguiente sería benéfica la participación de los tres Poderes de la Unión con la ayuda de la sociedad en la creación de leyes, aportando elementos que enriquezcan los argumentos tomados en el interior del Congreso.

Para el mejor entendimiento de la presente propuesta es necesario dividir a los entes coadyuvantes en dos sectores el público y el social o privado.

### 3.1. ORGANISMOS PÚBLICOS

Se puede dividir a su vez la participación del sector público en dos ramos atendiendo a la división de poderes, es decir la que realice el Ejecutivo, y la del Poder Judicial.

La primera participación comienza con la creación de la iniciativa, la cuenta con un requisito previo, el estudio de la realidad que se pretende normar y la capacidad del ejecutivo para ejecutar esas disposiciones. Lo cual se evidencia en la exposición de motivos de cada iniciativa presentada.

Al ser el Ejecutivo el encargado de proveer los instrumentos necesarios para la observancia de la norma, se hace conveniente su participación en el estudio de toda iniciativa para que pueda exponer ante las comisiones de cada Cámara los recursos con los que cuenta para ejecutar la norma proponiendo su aprobación, rechazo o modificación, de tal manera que las comisiones con base en las argumentaciones hechas por Ejecutivo puedan realizar un mejor análisis de la viabilidad de la propuesta formulada.

La participación del Ejecutivo se verá reflejada a través de los distintos órganos u organismos, según el contenido de la iniciativa y su injerencia en la administración pública. Es muy cierto que en la actual legislación se contempla el auxilio de los titulares de distintas dependencias de la Administración Pública Federal a apoyar las actividades legislativas, lo cual ayuda en gran medida a la presente propuesta, lo único que hace falta es hacer mas extensiva la comparecía de funcionarios públicos quienes se hallen en contacto directo con los temas a debatir.

Gracias al interés del Ejecutivo en el estudio de iniciativas, la Administración Pública no debe limitarse a esperar el llamado de algún funcionario a comparecer ante la comisión, de tal manera, la actividad el sector público debe ser dinámica, ya sea fuera o dentro del propio legislativo, es decir, pueda realizar cualquier tipo de actividad en caminata a compilar información o a hacer escuchar la voz de la sociedad, lo cual posteriormente será canalizado al legislativo, sin importar quien lo reciba pues el fin es influir en la decisión de alguna.

Se ha señalado, El Presidente de la Republica, Secretarios de Estado, Procurador General de la Republica y Directores de las entidades Paraestatales tienen la obligación, en términos constitucionales y de la ley Orgánica del Congreso acceder a las peticiones que haga el Congreso; lo cuestionable es que, esta rigidez de convocar sólo a los titulares de los órganos y organismo, imposibilita la comparecencia de diversos funcionarios quienes la mayoría de las veces se encuentran más empapados de las cuestiones planteadas a los titulares.

En todas las dependencias de la Administración Pública para el mejor desarrollo de su actividad, el trabajo es sectorizado, razón por la cual en muchas ocasiones personal distinto del titular de la dependencia, tiene mayor conocimiento de las implicaciones de una iniciativa; a lo anterior se suma el encargo de proyectos luego convertidos en iniciativas a una persona jerárquicamente inferior al titular; o bien, son estos últimos quienes día con días enfrenta las problemáticas de una escasa regulación de algún asunto, y perciben de manera directa las necesidades tanto sociales como de la propia Administración. Por estas razones sería muy apropiado establecer no sólo a los titulares de las dependencias a concurrir ante el legislativo,

sino también a todo funcionario quien ejerza un cargo de mando dentro de la Administración y que tenga conocimiento del asunto a tratar.

Es cierto, el titular de la dependencia debe estar informado, de lo que acontece en su sector, pero si se trata de hacer más especializado el régimen parlamentario al momento de estudiar las iniciativas lo mejor es llamar a quien tenga o acredite mayor injerencia o conocimiento de los efectos de la iniciativa

Por tal motivo en los ordenamiento que hoy en día regulan esta situación debe otorgarse facultad a los titulares de la dependencias de gobierno llamados a comparecer ante el legislativo, de nombrar a una persona o a una comitiva quien los represente, dado que quien comparece en su representación puede aportar más elementos para el desarrollo de la etapa; excepción de lo anterior sería la necesaria concurrencia del titular ordenado por la comisión.

Todo lo anterior se concluye pues dentro de la administración pública existen órganos desconcentrados y el sector paraestatal, integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, etcétera quienes atienden de manera específica ciertas actividades del desarrollo económico o social del país.

En conclusión cualquier dependencia con carácter público, sea cual sea su denominación tiene la obligación de aportar elementos sustanciales para ampliar la visión de los legisladores, a fin de aclarar dudas, o bien, hacer interpretaciones sobre el contenido de iniciativas, con el propósito de que sea aprobada en los mejores términos y con posterioridad sea aprobada por la comisión y por el Pleno.

El encargado de aplicar las normas jurídicas y de interpretarlas es el Poder Judicial, razón por la cual la participación de esta institución puede enriquecer de manera excepcional el procedimiento legislativo, y siendo el dictamen el lugar en donde son estudiadas a fondo las iniciativas, es el mejor espacio para que las posibles consideración hechas por el Poder Judicial sean expuestas.

Actualmente en el procedimiento de creación de leyes se deja fuera al Poder Judicial; pero de considerarle en el procedimiento se obtendrían beneficios muy trascendentes, pues con sus aportaciones pueden prevenirse conflictos entre leyes o hasta acciones de anticonstitucionalidad.

Se hizo mención de la creación de un cuerpo jurídico en el interior de las comisiones el cual se encargaría de estudiar precisamente desde ese punto de vista todas las iniciativas; además cada una de las Cámaras cuenta con órganos encargados de asesorarles jurídicamente, lo mismo que a las comisiones, dicho análisis implicaría la no contradicción con otras leyes, la eliminación de contradicciones en la propia ley, o bien, la no existencia de lagunas en las mismas, sin embargo, no se puede poner en duda que quienes son los encargados de aplicar las disposiciones jurídicas son los más competentes para determinar las deficiencias de la legislación, por esta razón los integrantes del Poder Judicial, deberían auxiliar a los legisladores en sus tareas parlamentarias.

Este tipo de participación estaría a cargo de cualquier persona quien dentro del Poder Judicial realice funciones de aplicación e interpretación de disposiciones jurídicas, es decir, jueces, magistrados, o hasta los propios ministros; todos ellos al considerarlo necesario podrán hacer llegar al legislativo las opiniones sobre la coherencia de la norma o los problemas que pudiese acarrear con su entrada en vigor, así mismo los integrantes de las comisiones podrán hacer extensivas invitaciones a los miembros del Poder Judicial para que emitan opiniones al respecto, o bien, los hagan comparecer ante la propia comisión.

El Poder Judicial al hacer interpretaciones de las normas jurídicas evidencia su falta de claridad o contradicción ya sea consigo mismas o con otros textos, esto trae consigo que en ocasiones las interpretaciones puedan ir en contra de la intención de autor de la iniciativa o del legislador, y precisamente para combatir este tipo de cuestiones es necesario contar con la opinión del Poder Judicial.

La participación de Poder Judicial enriquece varios sectores, pues en primer lugar se contaría con leyes jurídicamente mejor elaboradas, previniendo conflictos, entre

particulares; por otro lado la interpretación de las normas se reduciría, haciendo de la impartición de justicia más pronta, pues al contar con normas claras y precisas se facilita la función del juzgador.

Un factor muy recurrente por los opositores de una ley aprobada por las Cámaras, es recurrir a la instancia judicial, promoviendo una acción de inconstitucionalidad, buscando frenar los efectos de la ley publicada, lo cual puede ser tanto benéfico o perjudicial para la colectividad. Una solución prudente sería, si al momento en que la comisión realiza el estudio de una iniciativa, prevé la afectación por la mencionada vía de la ley una vez publicada y en todo caso solicitará la concurrencia del Poder Judicial, a fin de que este emita un criterio sobre la posible afectación de la ley y de este modo el Legislativo en comisiones realice los ajustes necesarios para evitar dicha situación.

Cabe mencionar que la presente propuesta no radica solo en el llamado hecho por el Legislativo, sino también podrá participar el propio poder Judicial por sí mismo al considerarlo prudente y para tal efecto podrá enviar al Congreso ya sea de manera pública o confidencial, las recomendaciones necesarias. En este caso las consideraciones podrán ser formuladas por uno o varios juzgadores a la vez y en tratándose de criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos podrán contar con el respaldo de alguno o algunos ministros, o bien, de todo el Pleno.

### 3.2. SECTOR SOCIAL

El punto medular del presente trabajo es implementar mecanismos capaces de alentar a la población a ser participes en la toma de decisiones, y de este modo poner en la mesa del debate sus inquietudes dentro del Congreso, de tal manera que toda la sociedad mexicana puede sentirse realmente representada con independencia del sentido de la resolución.

La participación del sector social implica que en la toma de decisiones al interior del legislativo, sean escuchadas las opiniones de toda la población sin importar su condición, grado académico, experiencia en asuntos políticos, afiliación a algún tipo

de organización política o cualquier otra característica, de modo que el único requisito sea acreditar interés en la aprobación o rechazo de la iniciativa.

En la actualidad la sociedad mexicana sufre de un gran desinterés por lo asuntos políticos, y esto ha sido ocasionado en gran medida, por la falta de representación, dado el poco acercamiento de los legisladores hacia sus representados y en consecuencia la escasa apreciación de la voluntad general respecto a todo aquello con repercusiones en la colectividad. Gracias a este reclamo social surge la idea de bríndale a toda la población mexicana la posibilidad de acercarse a sus legisladores, con el fin de hacerles ver su aceptación o repudio en contra de la iniciativa y así fortalecer el contenido social de la leyes.

Partiendo de la idea de que todo mexicano mayor de edad, en pleno uso de sus facultades y no sujeto a algún procedimiento de carácter penal, puede actuar como coadyuvante del legislativo en el estudio de las iniciativas, se abre la posibilidad a toda la sociedad mexicana a ser participe, sin embargo, su intervención debe ser organizada, para evitar excesos de trabajo en el interior de la comisiones y evitar un entorpecimiento de esta etapa, por lo tanto el primer paso es determinar cómo ha de ser su participación.

En principio, la unión de personas facilitaría el ejercicio de este derecho, siendo posible su organización por medio de las figuras jurídicas establecidas en las distintas leyes vigente, es decir, por medio de sociedades o asociaciones civiles, sindicatos, gremios, organismos que agrupen a estas mencionadas sociedad, ejidos o comunidades, instituciones etcétera. Estos modelos de organización social ayudan a toda la población a estar presentes en la etapa de dictaminación ya que las propias organizaciones captan las ideas individuales de cada uno de su integrantes, creando un idea general, más tarde proyectada al legislativo, o bien, al ser especialistas en determinado ramo pueden detectar de manera directa las deficiencias en su entorno, haciendo factible su aportación en esta etapa y en consecuencia que el aporte de ideas favorezcan al desarrollo se su rama.

En vista de que las organizaciones sociales atienden distintas aéreas donde el ser humano se desenvuelve, se puede señalar con exactitud, la existencia de por lo menos una corporación con conocimientos suficiente sobre la materia a normar en el legislativo, luego entonces, los legisladores en comisión, estaría obligados a escuchar las opiniones de estas.

En este tenor de ideas se pueden señalar a algunas de las organizaciones sociales de mayor presenciasen a nivel nacional, como son:

- Sindicatos de trabajadores;
- Asociaciones patronales;
- Cámaras de comercio e industria;
- Agrupaciones del sector agrícola;
- Colegios de profesionales;
- Instituciones de beneficencia;
- Organizaciones que impulsen el desarrollo social o económico de ciertos sectores de la población;
- Organizaciones con objetivos culturales y deportivos;
- Asociaciones de colonos;
- Agrupaciones que velen por el interés de la flora y fauna y;
- Sociedades de carácter mercantil u organismos que las agrupen.

El listado antes presentado atiende a las ramas más representativas de la sociedad y de ninguna manera pretende limitar la injerencia de otro tipo de agrupaciones existentes.

Es imposible tomar en cuenta la opinión de todas las organizaciones existentes, por lo tanto la propia comisión puede decidir sobre la participación de alguna de ellas, o

bien, las propias organizaciones pueden crear métodos con los cuales agrupen las inquietudes de la mayoría y así hacerlas valer ante la comisión, como una sola voz, en representación de los intereses de todo un sector.

El procedimiento para hacer efectivo este derecho surge desde el momento en que es del conocimiento de la población en general, la existencia de una iniciativa, pues desde aquí las organizaciones interesadas podrán comenzar a formular sus trabajos ya sea en lo individual o a través de la coordinación de distintos sectores, en cuyo caso, podrán para crear un ente de carácter transitorio a efecto de que sea el portavoz de las consideraciones hechas por cada una de las organizaciones quienes previamente analizaron los efectos de la iniciativa.

Una vez recibida la iniciativa por la comisión, esta realizará una convocatoria donde se incluyan el sector social al cual va dirigida, los temas a tratar y la manera en que serán desahogadas las aportaciones, Convocatoria que deberá ser hecha dentro de los tres primeros días. Previo a esto, es necesario que el Congreso a través de sus dos Cámaras, informe a toda la sociedad por cualquier medio de comunicación, la recepción de iniciativas o minutas según sea el caso. Con el propósito de agilizar los trabajos que vayan a ser presentados a la comisión.

Son tres los elementos que integran la convocatoria, el primero el destinatario, el segundo el contenido y tercero la forma de presentación. Analizando el primero punto existen dos posibilidades, el convocar a una organización social en específico, ante lo cual, la comisión manifestará la denominación o razón social de la organización, ya sea por medio de una notificación, o bien, realizar un llamado general, donde exponga la necesidad de escuchar a todo un sector, en el cual existen distintos organismos que lo representan y pudiesen participar, lo cual podría ocasionar problemas, pues todos querrían ser partícipes de esta etapa.

Para resolver esta cuestión lo ideal sería que la comisión dentro de la convocatoria determine la forma en que todo el sector sea escuchado y una posibilidad es a través de un representante común. A manera de ejemplo la comisión convoca a todo el ramo agrícola, que al ser muy extenso, crea criterios para su agrupación y por

medio de esta agrupación se expongan los argumentos a favor o en contra de todo el sector agrícola sobre la iniciativa.

Atendiendo al segundo elemento de las convocatorias, es decir, el contenido, este también presenta vertientes pues, puede dirigirse en dos sentidos; el primero a través de la recepción de documentos en donde de manera resumida se postulan los beneficios, perjuicios, propuestas u observaciones a favor o en contra de la iniciativa, o bien, la comisión solicite información, tal como índices estadístico, reportes financieros o cualquier otra documentación necesaria a su juicio; por último, otra forma de participación es la comparecencia de los organismos, o los representantes de estos ante el legislativo, ya sea mediante previa convocatoria.

Al respecto la comisión tiene en todo el tiempo la libre decisión de establecer quiénes serán los encargados de comparecer ante ella, sin embargo las agrupaciones sociales podrán solicitar su intervención a la comisión, quien en todo caso determinara la conveniencia, de aceptar la propuesta. Lo cual bastara con la aprobación de por lo menos dos legisladores de la comisión.

Cuando los proyectos de leyes o reformas versen sobre múltiples aspectos donde lo convenientes sea escuchar la opinión de varios sectores de la sociedad y sólo mediante la recepción de documentos; cada una de las organizaciones realizara los estudios en sus respectivas aéreas, consultando a su integrantes y a las personas relacionadas con su ramo, realizando ejercicios donde puedan participar más personas, a lo cual cada sector u organización realizara un resumen de sus trabajos para que una vez realizada la convocatoria hagan llegar de inmediatos los resultados obtenidos, y estos una vez analizados por las comisiones se determinen si es necesaria la comparecencia de algún sector en especial.

Los trabajos que realice la comisión para el desahogo de los temas antes señalados no podrá exceder de la mitad del tiempo otorgado para rendir su dictamen, pues en el tiempo restante la comisión deliberara sobre el resultado obtenido de dichas labores, sin embargo, concluido el término y a consideración de la propia comisión, es necesaria la comparecencia de alguna otra organización, la actividad se llevara a

cabo y en caso de ser necesario solicitará la prórroga del plazo para rendir su dictamen ante el Pleno de la Cámara Respectiva.

Hasta aquí tratándose de organizaciones sociales, ahora bien no todos los integrantes de la sociedad pueden ser miembros o estar representados por alguna de estas organizaciones, o simplemente no simpatiza con las ideas de ellas, de tal manera que este tipo de cuestiones deben estar cubiertas y garantizar la participación de todos los ciudadanos mexicanos; y la mejor manera para lograrlo es que toda persona no vinculada a un organización haga llegar a las comisiones textos donde consten sus argumentos, críticas, consideraciones u opiniones, sobre los asuntos en debate dentro de la comisión.

La entrada en vigor de una disposición jurídica puede llegar a tener efectos sobre todos los mexicanos, sin embargo, existen personas a quienes perjudica o beneficia directamente y estas debiesen ser las autorizadas para hacer valer sus argumentos ante las comisiones, por estar más adentrados en el tema. Entonces lo importantes en principio es determinar el interés directo de la persona sobre el tema, lo cual lo hará notar en el mismo documento enviado a la comisión, siendo esta última la encargada de determinar si quien participa acredita el interés en el tema y por lo tanto puede ser considerarlo en el estudio de la iniciativa.

Luego entonces toda persona que reúna los requisitos ya mencionados, y acredite tener interés en los temas en debate dentro de la comisiones podrá enviar de manera escrita y sin necesidad de alguna formalidad sus opiniones sobre los temas en discusión, sin embargo, parecería un tanto exagerado llevar esta propuesta a la realidad dado que mucha gente pudiese hacer efectivo tal derecho, de manera que las comisiones no se dieran abasto para analizar la información enviada, por lo tanto es necesario establecer criterios para darle viabilidad.

Los criterios propuestos están basados en el contenido de la iniciativa y en el tiempo para presentar informes ante las Cámaras. Analizando el primer punto, una vez enviada la iniciativa a cualquiera de las Cámaras para su discusión, salta a la vista de los legisladores y de la prensa la relevancia de su contenido por lo tanto cuando

el Pleno del Congreso, determine tal situación podrá hacer un llamado a la sociedad en general, o bien, a un determinado sector de la población para que participen en el estudio de la iniciativa en la etapa de la dictaminación.

Parecería que esto se rige sobre un criterio completamente subjetivo por parte del Congreso, pues es él quien decide sobre la participación, sin embargo, para neutralizarlo, el Congreso tendría que estar obligado a darle publicidad a toda iniciativa presentada y así lograr sea del conocimiento de todos, con el objetivo de que en un futuro puedan exigir su intervención en el procedimiento legislativo.

Ahora bien, si el Pleno de las Cámaras no considera pertinente la participación de la sociedad de manera individual, las comisiones podrán hacer el llamado correspondiente en todo momento. Dado lo complejo o engorroso que pudiese resultar llevar a cabo este ejercicio es necesario determinar plazos a los cuales estará sujeta la presentación de dichas opiniones y para esto es necesario tener en cuenta si se trata de una iniciativa donde concurren las dos Cámaras o sólo una; tratándose de procedimientos bicamerales el término máximo para la presentación de documentos es hasta concluido el análisis de la iniciativa en la comisión de la Cámara de origen, pues una vez enviada la minuta a la revisora no serán recibas, y esto con el propósito de no afectar a las comisiones por la recepción de muchas propuestas

La comisión de origen por llamarla así determinara el plazo conveniente para que la presentación de textos sea analizada por ella misma, sin embargo una vez concluido el plazo fijado por la comisión, la documentos recibidos hasta en tanto finalice la etapa de la dictaminación en dicho órgano, serán enviados a la colegisladora quien sea encargara de analizar los documentos pendientes, y así hacer efectiva este derecho ante las dos Cámaras.

Por último tratándose de procedimientos legislativos unicamerales, los plazos para recepción de documentos será el fijado por cada comisión atendiendo al plazo con el que cuentan para emitir su dictamen, dicho plazo no podrá ser mayor a la mitad del tiempo concedido para poner a disposición del Pleno el dictamen

### 3.3. ÁMBITO ACADÉMICO

Mucho se ha hablado del elemento objetivo pero ¿qué es este elemento objetivo? no es más que el cumulo de conocimientos respecto a determinado tema; un conocimiento de carácter científico, cultural, económico, político y social, tomando en consideración los hechos reales, percibidos a través de los sentidos, y que carecen de toda inclinación política o interés, es decir, es el estudio realizado a algún tema, tomándolo como lo es y lo que representa.

Ahora bien, la objetividad del estudio hecho por la comisión a una iniciativa se traduce en analizar los temas en debate dejando a un lado las posturas políticas, ideologías partidista e intereses personales, pues el fin es determinar si la iniciativa presentada, esta apegada a realidad del país y pretende normar de una manera adecuada las situaciones o hechos presentes día con día, tomando en consideración todo lo que rodea al hecho o acto a normar, evitando así que las posibles normas derivadas de la aprobación iniciativa regulen situaciones inexistentes.

Por todo lo anterior debe de existir alguien capaz de poder aportar este elemento, alguien con una postura neutra, cuya única finalidad sea hacer un estudio, sin velar por los intereses de nadie.

Sin lugar a dudas quien puede aportar el elementos objetivo es todo el ámbito académico existente en el territorio nacional, ya que es quien cuenta con todos los conocimientos técnicos y científicos, para determinar si la propuesta de ley o reforma están a pegadas a los contextos actuales.

El ámbito académico ayudaría en gran medida gracias a su postura equilibrada o neutra, pues siempre busca el desarrollo del país, y para lograrlo interactúa tanto con el gobierno como con los gobernados, apoyando a estos últimos para en un futuro se desarrollen en el ámbito profesional y beneficien a su entorno, en el cual invariablemente se encuentra su gobierno.

La intervención del ámbito académico responde a una necesidad del legislativo, pues este puede no llegar a contar con los elementos suficientes para realizar el

estudio de ciertos temas, como los relativos a las ciencias y desarrollos tecnológicos, hoy en día más presentes y faltos de una mayor regulación, por lo tanto al tratar de crearles un marco jurídico se hace necesario recurrir a especialista en el rubro, por medio de la contratación, lo cual no brinda certeza sobre el estudio realizado, motivo por el cual al integrar a instituciones públicas o privadas encargadas del desarrollo científico o cultural del país, o bien, personas con alto reconocimiento social o educativo, se podría acreditar el adecuado análisis de los temas.

Lo anterior justificaría entonces la intervención del ámbito académico, sin embargo, no es conveniente limitar su participación cuando únicamente se aborden dichos temas, porque este sector, abarca todas las aéreas del conocimiento humano, de manera que puede a portar criterios objetivos en prácticamente todas las materias en que puede legislar el Congreso.

Visto de esta manera a lo largo del territorio mexicano existen distintas instituciones públicas y privadas encargadas de la enseñanza, básica, media y superior, siendo esta última quien llegue a tener más injerencia en la etapa de la dictaminación, pues son la universidad las encargadas en mayor medida del desarrollo científico y cultural del país, a demás México cuenta con diversas institución que cubren los distintos ámbitos del desarrollo humano, motivo por el cual sería conveniente solicitar su participación en esta etapa.

Gracias a todo el conocimiento englobado en las instituciones académicas, estas cuentan con el respaldo de la sociedad de tal manera que en caso de que una institución de enseñanza concurra a tratar temas legislativos, se puede asegurar que su opinión emitida tendría el apoyo de gran parte de la población, pues se les podría considera como representantes sociales, quienes sin un fin político a través de sus conocimientos hacen las consideraciones necesarias para la existencia de una ley apegada a la realidad y más justa ya que como principales promovedores del desarrollo del país buscan beneficios en pro de la colectividad.

En la actualidad la sociedad ha perdido la credibilidad en sus representantes políticos, así pues, debe existir un ente capaz de sufragar tal circunstancia y como

resultado se encuentran las escuelas o universidad, quienes hoy en día cuentan con altos índices de credibilidad ante la sociedad mexicana, de esta manera convierte a los modelos educativos en grandes portadores de la confianza de la nación mexicana.

Su participación estaría limitada a las iniciativas acorde con su actividad y así mismo a emitir criterios basados en elementos completamente científicos, es decir, tomando en consideración los adelantos teóricos y prácticos existentes sobre el tema, experiencias propias, enfoques de la realidad y consecuencias de su posible aplicación, de manera que quien emita este tipo de estudios se abstendrá de realizar consideraciones políticas o ideológicas.

Para hacer efectiva esta participación las comisiones giraran instrucciones a la institución educativa de su elección, tomando en consideración el reconocimiento social, académico y la experiencia profesional. Dentro de esta instrucción la comisión establecerá los puntos sobre los cuales se centrara el estudio de la iniciativa, a demás de contener un término al que estará sujeta la presentación de los trabajos.

La institución a la cual se le giró la instrucción deberá determinar quien dentro de su estructura educativa es el más competente para realizar la tarea encomendada, pudiendo ser un grupo de académicos, una escuela, o bien un instituto de investigaciones, quienes en todo caso podrán determinar los métodos pertinentes de estudio, a manera de ejemplo, la comisión formula una invitación a la Universidad Nacional Autónoma de México, ha ser partícipe de la etapa de la dictaminación, así la propia Universidad determina que para el adecuado y responsable despacho del asunto encomendara la tarea a una de sus facultades o institutos de investigaciones, quienes una vez concluidos los trabajos enviaran el proyecto al órgano responsable de la Universidad quien respaldara lo concluido enviándolo a la respectiva comisión.

Una vez recibido los trabajos hechos por las instituciones educativas, los integrantes de la comisión determinaran si estos cumplen con suficiente elementos objetivos y si se han abstenido de expresar alguna tendencia política, de tal manera que de no

encontrar estos elementos los trabajos no serán tomados en consideración, salvo en los puntos donde sea crea necesario.

Ya analizados los trabajos por la comisión esta determinara si es necesario se aborde de manera más especifica algún punto, para lo cual la comisión contara con la facultad de hacer concurrir a una sesión al o a los autores de los trabajos quien en todo caso estarán obligación a asistir y desahogar lo solicitado.

El ámbito académico no solo está representado por las instituciones públicas o privadas que brindan modelos educativos, ya que actualmente existen diversas corporaciones cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de las materias del conocimiento humano como podrían ser los institutos de investigaciones, gremios de profesionales, centros de desarrollos tecnológicos o científicos, asociaciones encargadas de otorgar premios, o agrupaciones privadas con finalidades científicas y hasta personas físicas con algún título académico que no necesariamente pertenezcan a alguna de estas corporaciones y sin embargo, cuentan con muchos conocimientos. Por lo tanto se presenta otra alternativa a las comisiones para incluir en el dictamen el elemento objetivo, y este es solicitar, consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o el desarrollo de cualquier otra actividad, a toda organización de personas no considerada una institución educativa, pero cuyo objetivo principal es el desarrollo del conocimiento humano.

La colaboración de personas con alto reconocimiento académico obtenido a lo largo de su vida, por ser considerados expertos en alguna materia puede ser una posibilidad importante en el desahogo de los temas parlamentarios. El recurrir a esta posibilidad obedece a la voluntad de la comisión de no considerar oportuna la intervención de todo un sistema educativo o de alguna organización, ya que la misma comisión tiene identificada a la persona quien puede ser capaz de emitir un criterio objetivo, dado su reconocimiento académico, social y hasta político, por lo tanto puede encomendar el despacho del asunto a cualquier persona que considere conveniente con independencia de si pertenece a una institución educativa o no, pues la persona encargada de realizar el trabajo lo hará bajo su propia responsabilidad ética y moral.

Se comentó que para el desahogo de estos asuntos, se puede realizar de manera escrita enviando los informes correspondientes, sin embargo, la participación de este sector puede resultar más enriquecedor si se hace en contacto directo con los legisladores, ya sea en entrevistas privadas o públicas que sostenga con la comisión o por medio de exposiciones y conferencias, abiertas a todo el público y así este último al surgirle alguna inquietud lo exprese, de tal manera que bajo este sistema se puede hacer concurrente la participación de los tres sectores hasta ahora expuestos la sociedad, el ámbito académico y los órganos públicos.

En términos generales la participación del ámbito intelectual en el estudio de las iniciativas fortalece a la etapa de la dictaminación, pues por un lado la sociedad cuenta con la seguridad que en caso de ser aprobada la propuesta esta fue analizada por expertos en la materia y no solo por un grupo de personas a quien a nadie le consta sean peritos en el tema; y por otro lado ayuda a los legisladores a crearse un criterio más amplio sobre los temas discutidos y por lo tanto su decisión final estará completamente influenciada por las aportaciones realizadas por este sector.

#### 3.4. OTROS FACTORES AUXILIARES

En la actualidad mucho se ha hablado de la participación social en las políticas del país por medio del Plebiscitos, consultas ciudadanas o sistemas democráticos en donde se haga valer la opinión de la ciudadanía, lo cual tendrían una injerencia directa y hasta obligatoria al momento de discutirse una ley, pues si la mayoría de la población no está de acuerdo con la propuesta esta tendría que ser desechada, sin importar si a largo plazo pueda resultar benéfico para el país, pues lo que interesa a la mayoría de la población son las acciones inmediatas, dejando a un lado los beneficios futuros.

Si se trata de tomar en consideración la opinión de toda la sociedad sobre las propuestas presentadas ante el legislativo la mejor manera de constatarla es por medio de consultas basadas en el principio de democracia en donde todos puedan participar, ya que este tipo de procedimientos refleja de manera directa la voluntad

general, sin embargo, el llevar a cabo este tipo de ejercicios representa un gasto económico importante tanto para los órganos de gobierno como para la misma sociedad, a demás de hacer más largo el procedimiento legislativo de tal modo que puede resultar perjudicial.

La mayoría de la población tiene una postura sobre la aceptación o repudio a una futura ley, la cual debe ser tomada en cuenta por los legisladores encargados del estudio de la iniciativa, pues este es el objetivo por el cual están ejerciendo el cargo, por esta cuestión es necesario se le dé a la opinión pública una presencia dentro del legislativo, de tal manera las comisiones al estar frente a iniciativas que representen un interés a toda la sociedad, se constaran de la opinión de general.

En este sentido los medios de comunicación juegan un papel muy importante, pues son ellos quienes dan a conocer a nivel nacional las opiniones de todos los mexicanos sobre los temas en debate, pero en muchas ocasiones la información presentada resultar ser tendenciosa, por esta razón los legisladores para poder tomar en consideración la opinión general, se auxiliaran de métodos que autentifiquen la postura colectiva, y para tales efectos se pueden apoyar en encuestas, donde se reflejen índices estadísticos sobre la opinión de la población, hayan sido realizadas por la propia comisión o por entes auxiliares

Es imposible lograr la participación de toda la sociedad en el estudio de las iniciativas, ya que pueden presentarse tantas propuesta como individuos existen, haciendo difícil tomar una postura concreta, pero por otro lado, se puede determinar de manera general cual es el sentir de la mayoría de la población, siendo esto un elemento del cual el legislador puede basarse para emitir su voto.

Lo importantes de todo esto es, que si el tema lo amerita por resultar del interés general, sea considerada la postura colectiva, lo cual no asegurará en ningún momento el apego al resultado de la consulta, pues al final los legisladores, podrán consideran otra cosa basándose en estudios previos o posteriores, lo cual no debe traducirse en una desobediencia al mandato general, o falta de representación, pues

el legislador al consideración la opinión social, acredita el interés de este por adecuar la propuesta con el deseo de la mayoría.

Es imposible crear normas jurídicas que cuenten con la aprobación de todos los habitantes del territorio, pero al tomar en consideración la opinión de todos se podrá concluir que en el procedimiento de creación de las leyes se trató de buscar un punto de equilibrio para satisfacer los requerimientos de todos, y basados en este razonamiento se hace necesario escuchar la opinión de toda la sociedad y abrir el camino a la participación colectiva. De tal modo el legislativo por medio de las comisiones tendrá recurrirá a este tipo de ayuda, quedando a su voluntad la manera de llevar a cabo el ejercicio de este derecho, incluso recurriendo a las consultas ciudadanas o plebiscitos.

Uno de los objetivos del presente trabajo es enriquecer el estudio de la iniciativa hecho por las comisiones, y hasta hora se han expuesto distintos métodos para poder alcanzar este objetivo, métodos ligados con el otro objetivo de este trabajo, es decir, la participación de la sociedad, sin embargo, es conveniente se habrán distintos espacios para enriquecer el contenido de las leyes, aunque no se involucre de manera directa a la sociedad.

La creación de leyes implica regular todas las áreas donde el ser humano se desenvuelve, o bien, en prever situaciones a futuro, por lo tanto estas no solo tienen que estar acordes con la realidad nacional, sino también deben adecuarse a los cambios mundiales para ubicar al país en un sistema jurídico moderno y vanguardista.

Gracias a los grandes cambios mundiales en temas económicos, científicos, políticos y sociales, es necesario que el sistema jurídico mexicano se acerque a los temas del debate internacional a fin de poder contar con un marco jurídico mejor estructurado y acorde al acontecer mundial, por lo tanto el Legislativo se verá en la necesidad de crear distintos sistemas de estudio.

Lo anterior recae en temas relativamente nuevos en México, o bien, aun no existe el desarrollo o la experiencia suficiente, de modo que cuando se pretenda crear una ley

para regular estas cuestiones el Congreso puede verse rebasado ante estos temas, haciendo difícil su estudio y por lo tanto tendrá que recurrir a distintos sistemas, organismos, o personas que cuenten con experiencia que en muchas ocasiones pueden no estar dentro del territorio nacional.

Es conveniente entonces que el Congreso al verse ante tal situación se auxilie para el estudio de las iniciativas de personas o instituciones extranjeras con la experiencia suficiente que puedan aportar ideas para determinar si en México es factible la aprobación de la iniciativa dada la experiencia en otros países.

Por tal razón el Congreso a través de sus Cámaras o bien por medio de sus comisiones podrá concertar la realización de distintos trabajos, en donde se involucren de manera directa o por medio de representantes con los organismos internacionales seleccionados, a fin de exponer ante ellos la situación objeto de la iniciativa y así cuenten con una mejor apreciación de las implicaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas en sus respectivos países, de tal manera que se trate de adecuar las propuestas hechas con la realidad nacional.

Sin lugar a dudas el debate en estos temas podría dejar a un lado a la sociedad, sin embargo, al realizar el estudio con la ayuda de instituciones experimentadas a nivel internacional, se puede estar seguro de la preocupación del Legislativo de crear leyes que no afecten los intereses de la población mexicana.

Uno de los métodos que pueden llegar a ser usados es la colaboración parlamentaria internacional, reuniones con distintos órganos de gobierno de los otros países, la consideración de criterios internacionales, derivados de distintos organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas, o bien, de convenciones territoriales o cumbres diplomáticas. Lo importante es allegarse de todos los recursos necesarios para salvaguardar los intereses de México.

Entonces la cooperación internacional puede resultar un factor muy importante de auxilio al Legislativo cuando se vea rebasado en conocimiento por el contenido de una iniciativa cuyo objeto sea regular situaciones de no mucha presencia en la actualidad, pero en un futuro serán comunes y necesitarán de un marco jurídico.

Por otro lado los propios legisladores en comisión pueden desarrollar tareas comparativas de sistemas jurídicos internacionales con el objetivo de determinar que tan benéfico ha sido para aquel país aprobar determinadas leyes y si en México puede ser viable su aprobación, tomando en consideración las similitudes existentes entre México y los países analizados.

Otro aspecto que puede resultar interesante tomar en cuenta son los índices, estadísticas o modelos que determinan a través de cifras los efectos de aprobar o no una ley. Es imposible saber los acontecimientos futuros, sin embargo, una manera útil para poder tener una visión de lo que puede ocurrir es precisamente recurrir a comparaciones o estudios estadísticos.

En muchas ocasiones estos índices representan el comportamiento observado durante cierto periodo lo cual proyecta una visión a futuro lo cual tiene que tener presente todo legislador al estudiar y votar una iniciativa, pues su función no solo se centra en crear normas de efecto mediato, sino también tiene que procurar por establecer un ambiente adecuado a largo plazo para el desarrollo del país.

Resulta entonces bastante productivo para la elaboración de dictámenes que las comisiones se acerquen a cualquier persona o corporación quien tenga vasta experiencia en el asunto en debate, tomando en consideración si en México existe alguien capaz de auxiliarle, o bien, si es necesario recurrir a instancias internacionales que no por ser ajenas al país dejan de aportar elementos suficientes para analizar responsable y objetivamente a las iniciativas.

#### **4. PROPUESTA DE REFORMA**

Resulta evidente para quienes están en contacto directo con la función legislativa que algunas de las propuestas comentadas son llevadas a cabo sin estar establecidas en ley, obedeciendo más a principios éticos o costumbres parlamentarias, sin embargo, es muy importante considerar a todas las actividades realizadas por el Legislativo en el marco jurídico nacional, por tres razones, una, la implicación política, económica, social y jurídica de los actos realizados por este, pues el resultado de ello tiene efectos positivos o negativos en todo el territorio

nacional y por consiguiente en la población; en segundo lugar, bajo el principio constitucional de que todo acto realizado por la autoridad debe estar contemplado en ley y tres garantizar la participación de todos los sectores de la población en los asuntos legislativos.

Bajo el supuesto que en México impera el Estado de derecho, entonces resulta necesario establecer bajo normas jurídicas todas las atribuciones de las autoridades, caso particular del Poder Legislativo, garantizando así el cumplimiento de la norma y por consiguiente la legitimación de su actuación. Por lo tanto es momento de aterrizar todas las propuestas hasta ahora determinadas, en el contexto jurídico, es decir, hacer que todo lo expuesto conste en nuestra legislación pues es la única manera de hacerle exigible al legislativo que tome en consideración los puntos de vista de la sociedad sobre las iniciativas presentadas y así pasar del “deber ser” al “ser”.

El esquema para la presentación de las propuestas estará basado en reformas y adiciones a los distintos ordenamientos citados a lo largo del presente trabajo, ya que de ellos deriva el marco general para que las comisiones realicen su labor. Asimismo es necesario incorporar a las normas jurídicas existentes la participación social en el desempeño de las funciones legislativas, y así crear los principios rectores de la actividad legislativa dentro de las comisiones.

Por otro lado y tomando en consideración la complejidad de la etapa de dictaminación, se deja abierta la posibilidad de que cada Cámara del Congreso determine los lineamientos específicos para poder hacer efectivas las propuestas, hasta hora presentadas, por medio de acuerdos parlamentarios los cuales establecerán los mecanismos o reglas de operación para facilitar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en ley.

Son tres los ordenamientos de importancia para la vida y estructura del dictamen, la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el Reglamento para el

Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los cuales estarán basadas las propuestas de reformas y adiciones.

La mecánica a seguir es dar un breve explicación de lo que se pretende conseguir con la reforma o adición, en su caso, seguido del texto del artículo como se pretende quede redactado.

#### 4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El primer paso es determinar en la carta fundamental el principio de la participación de los órganos de gobierno y de la población en el estudio de las iniciativas, y para lograr esto se proponen reformar los siguientes artículos.

Para establecer la participación de todos los mexicanos en el estudio de las iniciativas presentadas al Congreso es necesario reformar la fracción III artículo 35, pues es aquí, donde se abre la posibilidad de la participación social en los asuntos políticos, sin embargo, es conveniente hacer mención expresa de que puede formar parte del procedimiento legislativo.

**Artículo 35.** Son prerrogativas de los ciudadanos:...

...III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, pudiendo concurrir al análisis de las iniciativas presentadas ante el Congreso; ...

El artículo 71, establece la obligación de turnar a comisión las iniciativas presentada por el Presidente, las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, dejando a un lado las presentadas por los Diputados y Senadores, aunque por disposición de la ley Orgánica del Congreso si se hacen, pero, dado que la Constitución es el ordenamiento encargado de sentar las bases para llevar a cabo el procedimiento legislativo, es fundamental se establezca ahí, la obligación de turnar a comisión las iniciativas presentadas por los legisladores federales y no dejar a su arbitrio el trámite de esta etapa legislativa, pues dada la redacción actual del artículo se podría exentar de la dictamen a las iniciativas presentadas por ellos.

Por otro lado dentro del mencionado artículo, se puede establecer la atribución de que, quien presente la iniciativa haga proposiciones adecuadas para su debido estudio.

Por lo antes expuesto se propone lo siguiente:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: ...

...Todas las iniciativas presentas ante el Congreso de la Unión, pasara desde luego a comisión para su adecuado estudio y análisis.

Toda iniciativa podrá ir acompañada de proposiciones o información que faciliten su estudio.

El artículo 72, al regular el procedimiento de creación, reforma y derogación de leyes, lo convierte en la disposición jurídica más trascendente para poder establecer los principios fundamentales bajo los cuales estará sujeta la actuación del Congreso al emitir dictámenes.

Los puntos a tratar son plazos, medios de estudio y rezago legislativo. En el primero de ellos la intención es establecer los tiempos a los cual estará sujeta la elaboración de dictámenes creando un marco general para el desahogo de todas las iniciativas, en el entendido de la existencia de plazos extraordinarios y los argumentos para poder recurrir a ellos; el segundo punto es centrar las bases de una participación social y política dentro del legislativo para el mejor estudio de todos los temas en debate; por ultimo crear un principio básico que evite el rezago legislativo de tal modo que las iniciativas presentadas durante un legislatura sean resultas lo más pronto posible y así atender con prontitud las necesidades del país, abriendo la posibilidad de ser resueltas por la legislatura que haya recibido la iniciativa.

En la parte final del artículo se insertaran los elementos bajo los cuales los dictámenes tendrán que ser emitidos.

Al respecto se propone la adición de un segundo párrafo y tres párrafos al apartado I para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Las Cámaras en el respectivo ámbito de sus atribuciones, se auxiliara del Ejecutivo Federal, del Poder Judicial, de la sociedad en general, o de quien determine necesario para allegarse de información que sirva para sustentar sus decisiones. ...

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

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable cuando la Comisión respectiva, acredite que se encuentra pendiente realizar algún trabajo para la elaboración del dictamen, en términos de lo que disponga, la ley Orgánica del Congreso.

Toda iniciativa presentada al Congreso que requiera la intervención de una o de las dos Cámaras, será resulta por la legislatura que la haya recibido.

Las Comisiones para el adecuado despacho de sus asuntos contarán con las facultades conferidas en el párrafo segundo del presente artículo, cuidando en todo momento emitir dictámenes basados en la participación de la sociedad y en las implicaciones económicas, políticas y sociales que se susciten por la aprobación de la iniciativa. ...

Establecido en la propia constitución la obligación de los titulares de los órganos y organismos de la administración pública, de comparecer ante las cámaras cuando éstas los requieran para resolver inquietudes sobre las iniciativas presentadas, al respecto se había hecho mención que no solo era conveniente la intervención de los titulares de la dependencias, sino también de los funcionario que estuvieran más allegados al asunto. Por otro lado también se propuso que las propias dependencias puedan realizar trabajos para auxiliar a las comisiones, o al Pleno de las Cámaras ante el análisis de iniciáticas de leyes; derivado de esto se propone la reforma al

segundo párrafo y adición de un quinto párrafo del artículo 93 para quedar con la siguiente redacción.

**Artículo 93.-** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras o sus comisiones podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, titulares de los órganos autónomos, o cualesquier otro funcionario de la Administración Pública Federal para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas...

En todo caso la Administración Pública Federal podrá realizar los trabajos que estime pertinente, a fin de coadyuvar con el legislativo, en el estudio de las iniciativas presentadas...

Se señaló en párrafos anteriores el gran a porte de ideas que puede significar la intervención del Poder Judicial en el estudio de las iniciativas presentadas al Congreso, ya sea a pedido de las Cámaras o bien, por voluntad del Poder Judicial al considerarlo necesario, de tal modo, se hace conveniente incluir esta obligación y a su vez atribución de todos los integrantes del Poder Judicial que se encarguen de dirimir controversias, llámense Jueces, Magistrados o Ministros. Por lo anterior se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 101, el cual quedaría redactado de la siguiente manera.

**Artículo 101...**

...Los funcionarios señalados en el párrafo anterior, tienen en todo momento la facultad de aportar criterios para el adecuado estudio de todas las iniciativas de leyes presentadas al Congreso, así como la obligación de comparecer ante las comisiones de las Cámaras cuando sean citados, a fin de apoyar al legislativo en el desempeño de sus funciones.

Con las reformas hasta aquí planteadas se hace evidente el impulso que a nivel constitucional se pretende darle a los tres Poderes de la Unión y a la sociedad para que concurren de una manera participativa al análisis de las iniciativas discutidas en el Congreso; además de asentar los elementos bajo los cuales debe emitirse todo dictamen ya que de esta forma se puede garantizar el adecuado desempeño de la función legislativa.

#### 4.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La presentación de las propuestas de modificación a la Ley Orgánica del Congreso, se realiza atendiendo a su propia estructura, es decir, primero la parte relativa a la Cámara de Diputados, para continuar con el Senado. El objetivo principal de las propuestas es crear un modelo uniforme para las dos Cámaras, en cuanto al trámite, forma de estudio y atribuciones para poder desempeñar su tarea.

El primer artículo a modificar es el número 20, relativo a las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; a través de la adición de dos incisos; uno donde se pretende otorgarle facultad a la Mesa Directiva para proponer u obligar a las comisiones la realización de determinados trabajos para la elaboración del dictamen; y el otro para atribuirle la conducción de las relaciones con los sectores públicos y la sociedad para enriquecer el estudio de las iniciativas ya sea en comisión o ante el Pleno.

##### **Artículo 20...**

... j) proponer a la comisión dictaminadora, la realización de diversas actividades para el adecuado estudio y análisis de las iniciativas turnadas;

k) Conducir las relaciones de la Cámara con el Senado, con los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal, así como con la sociedad, para que concurren al análisis de las iniciativas. Estará a su cargo la dirección de la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional; y...

Con relación a las atribuciones del Presidente de Mesa Directiva, es necesario brindarle la facultad de fijar el plazo para la presentación de dictámenes, lo cual hará del conocimiento del Pleno. Por otro lado la facultad para requerir a las comisiones a rendir su dictamen y si no lo hicieren proponer al Pleno el turno a otra comisión; para tales efectos es necesario adicionar dos incisos al artículo 23.

### **ARTICULO 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...

...p) Proponer al Pleno la fijación de los términos a los cuales estará sometida la presentación de los dictámenes por parte de las comisiones;

q) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido el plazo para su presentación, o bien, expongan el avance de las actividades realizadas; si no ocurriere lo anterior expondrá al Pleno la necesidad de turnarla la iniciativa a otra Comisión; y...

Se sigue la adición de un párrafo en el artículo 40, a efecto de crear una comisión de Estudios legislativos con las mismas características que la existente en el Senado, y sobre todo para auxiliar a las comisiones en materia de técnica legislativa, respecto a todos los dictámenes.

### **ARTICULO 40. ...**

6. La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en secciones o ramas según se estime necesario.

Se formula la creación de un artículo encargado de establecer las mismas condiciones fijadas en el Senado, para la concurrencia de personas o instituciones ajenas a la Cámara de Diputados, en el análisis de las iniciativas turnadas.

## **ARTICULO 42 BIS.**

1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Se propone la adición de un quinto párrafo en el artículo 44, con el objetivo de crear al interior de cada comisión un cuerpo jurídico, encargado de analizar las leyes y reglamentos vigentes para evitar contradicciones con las propuestas incluidas en la iniciativa.

## **ARTICULO 44. ...**

... 5. En el interior de cada comisión existirá un cuerpo jurídico el cual tendrá como objetivo el análisis de las disposiciones jurídicas vigentes e interpretaciones judiciales a las mismas, a fin de verificar la no existencia de contradicciones entre estas y las propuestas inmersas en la iniciativa.

En el artículo 45, se establece la atribución de los Presidentes de las comisiones para solicitar información sólo al Ejecutivo Federal en caso de requerirse, sin embargo, dando respuestas a las propuestas expuestas al respecto se sugiere, incluir no solo al Ejecutivo sino también a los integrantes del Poder Judicial y al sector social en los términos ya fijados, con lo cual se puede garantizar una vez más la relación entre gobierno y gobernados en los asuntos públicos.

## **ARTICULO 45.**

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, o bien, las subcomisiones, podrán solicitar información y documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables, al mismo tiempo podrán invitar a distintos servidores públicos para los efectos antes mencionados; así mismo podrán requerir información o hacer

concurrir a los funcionarios que establece el artículo 101 constitucional, con el objetivo de tomar en consideración la constitucionalidad de la propuesta o el posible conflicto con otras leyes. Las comisiones en todo momento serán auxiliadas para el estudio de las iniciativas por institución dedicadas a la docencia, investigación o desarrollo cultural o social, impulsando la participación de la sociedad en todos sus sectores. ...

En cuanto al párrafo tercero, el tiempo para la presentación de los trabajos realizados por los servidores públicos de la Administración Pública estará sujeto al plazo establecido por la comisión y no así a su voluntad como actualmente ocurre, además para ir acorde con la idea que la concurrencia del Ejecutivo obedece más a su interés que al del legislativo, encaso de no presentar la información requerida o extenderse del plazo perderé a juicio de la comisión el derecho de hacerse presente en el estudio de la iniciativa.

...3. Los Servidores públicos de la dependencia o entidad estará obligados a proporcionar la información en el plazo que se les señale; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República; en todo caso si se excedieren de los plazos fijados o no lo presentasen; a consideración de la comisión, el Ejecutivo perderá toda oportunidad de hacerse notar en el estudio correspondiente.

Se expuso la facultad de la Mesa Directiva de proponer a las comisiones la realización de ciertos trabajos para el buen estudio de las iniciativas, sin embargo, no basta con atribuirle esta facultad al mencionado órgano, por lo tanto lo conveniente es establecerles a las comisiones la obligación de llevar a cabo las actividades encomendadas por la Mesa Directiva, para lo cual se estima adicionar el inciso e) del párrafo sexto de mismo artículo 45, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 45. ...**

...6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes: ...

... e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne en los termino que esta misma les fije;...

Hasta aquí las reformas relativas a la Cámara de Diputados, ahora es momento de proponer cambios a la estructura del Senado que como se ha visto presenta una regulación más acorde con el objetivo del presente trabajo plantea y en consecuencia el número de reformas o adiciones a los artículos relativos es menor.

De igual manera se propone un cambio de redacción a dos incisos del artículo 66, para que queden redactados en los mismos términos que los referentes a la Cámara de Diputados en cuanto a las atribuciones de la Mesa Directiva, para coordinar la participación con el sector público y social y por otro a lado realizar propuestas para el estudio de las Iniciativas en comisiones.

#### **ARTICULO 66.**

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades: ...

Proponer a la comisión dictaminadora, la realización de diversas actividades para el adecuado estudio y análisis de las iniciativas turnadas;

...e) Conducir las relaciones de la Cámara con la Cámara de Diputados, con los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal, así como con la sociedad, para que concurren al análisis de las iniciativas. Estará a su cargo la dirección de la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;

l) proponer a la comisión respectiva, la realización de distintas actividades para el estudio y análisis de las iniciativas turnadas; y...

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva para establecer plazos para la presentación de dictámenes, se propone hacer las adecuaciones correspondientes equiparándolas con su símil en la Cámara de Diputados.

#### **ARTICULO 67. ...**

...g) Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido el plazo para su presentación, o bien, expongan el avance

de las actividades realizadas; si no ocurriere lo anterior expondrá al Pleno la necesidad de turnarla la iniciativa a otra Comisión; y...

...m) Proponer al Pleno la fijación de los términos a los cuales estará sometida la presentación de los dictámenes por parte de las comisiones; y...

Se propone la misma redacción expuesta en el artículo 45, en los párrafos primero y tercero en tratándose de la facultad de requerir información a la administración Pública y plazos para su presentación.

#### **ARTICULO 97.**

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, o bien, las subcomisiones, podrán solicitar información y documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables, al mismo tiempo podrán invitar a distintos servidores públicos para los efectos antes mencionados; así mismo podrán requerir información o hacer concurrir a los funcionarios que establece el artículo 101 constitucional, con el objetivo de tomar en consideración la constitucionalidad de la propuesta o el posible conflicto con otras leyes. Las comisiones en todo momento serán auxiliadas para el estudio de las iniciativas por institución dedicadas a la docencia, investigación o desarrollo cultural o social, impulsando la participación de la sociedad en todos sus sectores. ...

...3. Los Servidores públicos de la dependencia o entidad estará obligados a proporcionar la información en el plazo que se les señale; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República; en todo caso si se excedieren de los plazos fijados o no lo presentasen; a consideración de la comisión, el Ejecutivo perderá toda oportunidad de hacerse notar en el estudio correspondiente.

Acorde con la idea de crear un cuerpo jurídico se propone adicionar un quinto párrafo al artículo 104.

## **ARTICULO 104. ...**

... 5. En el interior de cada comisión existirá un cuerpo jurídico el cual tendrá como objetivo el análisis de las disposiciones jurídicas vigentes e interpretaciones judiciales a las mismas, a fin de verificar la no existencia de contradicciones entre estas y las propuestas inmersas en la iniciativa.

### **4.3. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Con las modificaciones a continuación planteadas a este ordenamiento se pretende darle al dictamen legislativo una estructura en cuanto a su forma y contenido para tratar de brindarle uniformidad lo cual facilitate su análisis ante el Pleno, de tal modo que todo dictamen contenga elementos esenciales que acrediten el buen estudio y análisis de las iniciativas.

Por otro lado se busca dotar de reglas específicas para su realización, es decir, el cómo deben actuar los legisladores tanto en el Pleno, como en la Comisión para poder agilizar el despacho de todas las iniciativas presentadas evitando rezagos legislativos.

El primer punto puesto en consideración es la fracción XVI, del artículo 21, ampliando el término para hacer exigible la presentación del dictamen en los plazos antes expuestos. Por otra parte es prudente adicionar una fracción donde se obligue al Presidente de la Mesa a exponer ante el Pleno, las propuestas hechas por el autor de la iniciativa para su estudio. De modo que quede redactado en los siguientes términos:

**Artículo 21.-** Son obligaciones del Presidente:...

...XVI.- Exponer al Pleno los términos a los cuales estará sujeta la presentación de los dictámenes por parte de las comisiones, así como hacer del conocimiento del mismo la propuesta de la Comisión de extender el termino fijado para la presentación del referido dictamen;

XVII.- Dar a conocer al Pleno las propuesta hechas por el autor de la iniciativa, para analizar los temas contenidos en ella; y...

Es importante introducir dentro del reglamento la facultad con la que cuentan los autores de las iniciativas para poder incorporar a estas, información o métodos de estudio, para el respectivo análisis de la iniciativa, de tal modo se propone:

**Artículo 56.-** Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión. Las cuales podrán ir acompañadas de información o métodos para su adecuado estudio y análisis, mismos que tendrán que ser consideradas por las Cámaras.

Para poder fijar el plazo al cual estarán sujetos los legisladores para presentar su dictamen es necesario modificar el artículo 87, fijando los plazos ya comentados y así eliminar el término de cinco días contemplado actualmente.

**Artículo 87.-** Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, en el término que le haya fijado la Mesa Directiva con la aprobación del Pleno. En caso de no haber fijado término se entenderá para los efectos de su presentación a los veinticinco días siguientes a la fecha en que los haya recibido. En todo caso ninguna iniciativa recibida podrá exceder del tiempo que dura la legislatura que las recibió.

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.

Ahora bien, para brindarle una mayor regulación a la etapa de la dictaminación, es necesario se incluir en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso un apartado especial encargado de regular este tema en específico, así como lo hace para la discusión y votación, por tal motivo a continuación se hace un proyecto de cómo podrían quedar redactados los artículos relativos a esta materia.

## De los Dictámenes

**Artículo 94 Bis.** Las iniciativas turnadas a comisión, serán analizadas en una primera sesión, la cual tendrá como objetivo determinar el método para su estudio, tomando en consideración las propuestas contenidas en la propia iniciativa y las hechas por el Pleno o la Mesa Directiva.

En esta primera sesión la comisión determinara sobre la participación de la sociedad por medio de distintos grupos de interés, instituciones públicas o privadas que puedan auxiliarle en el estudio de la iniciativa, a demás de establecer los mecanismos y requisitos para su participación

Para hacer efectivo lo dispuesto en los párrafos anteriores, las comisiones citara a los grupos o personas previamente determinadas para comparecer ante ellas a rendir sus consideraciones, o bien, podrán solicitar la presentación de trabajos en donde consten las inquietudes, propuestas o argumentos a favor o en contra de la iniciativa.

**Artículo 94 BIS 1.** Las comisiones tiene la facultad en todo momento de solicitar la información y comparecencia de quien consideren necesario, para el adecuado análisis de la iniciativa.

**Artículo 94 Bis 2.** Todo dictamen deberá estar sustentado en criterios objetivos, y tomando en consideración la opinión del sector académico, o de organismos encargados del desarrollo cultural, científico y social del país.

**Artículo 94 Bis 3.** De todo trabajo realizado por las comisiones se elabora un resumen de las actividades desarrolladas y las conclusiones obtenidas, que en todo caso se relacionaran en el dictamen. Los resúmenes y conclusiones serán puestos a disposición del Pleno, y serán enviados a la Cámara revisora.

**Artículo 94 Bis 4.** La parte expositiva de los dictámenes contendrá:

- a) Una breve explicación del contenido de la iniciativa;
- b) Mención de todos los trabajos realizados por la comisión;

- e) El informe de quien haya auxiliado o asesorado a la comisión sobre el estudio del dictamen;
- f) Un resumen de las aportaciones hechas por quienes hayan participado en el análisis;
- g) El análisis del cuerpo jurídico, sobre la constitucionalidad y la integración armónica con el orden jurídico vigente;
- h) Argumentos económicos, políticos, sociales y jurídicos, sobre los que se sustenta; y
- i) Las demás que las comisiones consideren pertinente.

En todo momento se asentara el nombre de todos aquellos quienes participaron en el estudio y análisis de las iniciativas.

**Artículo 94 Bis 5.** La parte propositiva de los dictámenes contendrá:

- a) Un cuadro comparativo del texto propuesto y las modificaciones realizadas, con una explicación sobre las adecuaciones;
- b) Los razonamientos sobre disposiciones transitorias;
- c) El texto íntegro de cómo se pretende sea aprobada la iniciativa; y
- d) Las consideraciones generales sobre la aprobación o rechazo de la iniciativa.

**Artículo 94 Bis 6.** El resumen de todas las actividades realizadas por las comisiones estará a disposición del Pleno.

**Artículo 94 Bis 7.** Cinco días anteriores a la presentación del dictamen, si quedaren trabajos pendientes de llevar a cabo, las comisiones podrán solicitar a la Mesa Directiva la ampliación del plazo, rindiendo cuenta de los avances y actividades por realizar.

Por último se adiciona un artículo con el objetivo primordial de acelerar los trabajos legislativos, a manera que la Cámara revisora pueda dictaminar basándose en los trabajos realizados por la Cámara de origen, argumentando el adecuado estudio y el interés por tomar en consideración la opinión de la sociedad.

**Artículo 145 Bis.** La Cámara revisora de considerarlo pretinen sustentará su dictamen en los trabajos previamente realizados, sin perjuicio de citar de nueva cuenta a quien haya comparecido ante la colegisladora, o bien, a otros sectores de la sociedad, a fin de ampliar su estudio.

Con esto se concluyen las propuestas encaminadas a brindarle una mayor estructura a la etapa de dictaminación y al documento emitido “dictamen” logrando con lo anterior adecuarlo a la realidad y practicas parlamentarias, que en muchas ocasiones no hacen más que crear incertidumbre sobre la adecuada realización de los dictámenes.

Con las modificaciones a los ordenamientos jurídicos citados, se pretende crear únicamente un marco jurídico general y principios bajos los cuales se desarrolle de manera adecuada todo dictamen, facilitando la labor de los legisladores y así puedan atender más asuntos importantes para el desarrollo del país.

Se hace evidente la complejidad que representa este tema y por tal razón se deja abierta la posibilidad para que sean las propias Cámaras quienes creen reglas específicas sobre la elaboración de dictámenes, atendiendo a sus necesidades pero siempre y cuando se apeguen al esquema general planteado.

## CONCLUSIONES

1. En los orígenes de la figura de la representación popular se obedecía a luchar por los intereses de la colectividad, tomando como base el consenso social de quienes podían hacerse notar en los asuntos públicos; por lo tanto existía una participación directa entre el representantes y representados a tal grado que en ocasiones no podía emitirse ley sin la aprobación de estos últimos.
2. Para poder llevar a cabo aquellas tareas los miembros de la población participaban de manera directa emitiendo sus opiniones sobre las disposiciones que se pretendían crear, haciendo de los procesos legislativos un ejercicio democrático.
3. Al haber existido civilizaciones donde se tomaba en cuenta la opinión de sus habitantes, se evidencia que las normas creadas en su interior contaban con la aprobación colectiva, facilitando el sometimiento a dichas normas. Lo anterior brinda un ejemplo para poder retomar estas ideas y hacer del sistema jurídico mexicano un ambiente de participación y legitimidad.
4. Con el paso de los años la costumbre de tomar en cuenta la opinión colectiva se fue perdiendo brindándole a los encargados de crear leyes la facultad de poder interpretar la voluntad del pueblo basándose en sus propios razonamientos, creando de esta manera el principio de representación popular.
5. Tomando en consideración la historia de este país, se puede concluir que jamás hubo una participación real del pueblo mexicano en la toma de decisiones, pues siempre estuvo presente la figura de la representación popular, la cual dejó a un lado las opiniones de toda la sociedad mexicana; sumado a esto, la búsqueda de intereses políticos por parte de los representantes populares, fue creando un descontento hacia estos y en consecuencia la población perdió el interés de hacerse notar en los asuntos políticos que le atañen.
6. En el devenir histórico nacional, la poca interacción entre legisladores y sociedad fue ocasionada en gran medida por la necesidad de crear una estabilidad política, capaz de desarrollar al país en todos sus ámbitos, lo anterior trajo consigo

importantes pugnas por la disputa del poder, provocando un enorme distanciamiento entre la clase política y la sociedad, haciendo caso omiso a las exigencias de esta última, lo cual hasta la fecha se hace evidente, aunque si bien es cierto no en las mismas proporciones.

7. Dado el gran descontento de la sociedad hacia las figuras políticas y máxime a las decisiones de los legisladores, cada día se escucha con más frecuencia la necesidad de que sea tomada en cuenta la opinión de todos en los temas en discusión dentro de los foros políticos y en especial en el Congreso mexicano, en donde a diario se toman decisiones que en un futuro pueden repercutir en toda o en gran parte de la población mexicana.

8. Al ser el Congreso General, el máximo exponente de la representación popular en México y el foro donde se discute la conveniencia de aceptar o rechazar propuestas que tiene por objetivo normar la actividad humana, lo convierte en el lugar idóneo para hacer valer la opinión de todos los mexicanos.

9. Para lograr lo anterior saltó a la vista la necesidad de implementar métodos que hagan de la participación ciudadana un mecanismo de interacción con el Poder Legislativo para ser parte en la toma de decisiones, por lo tanto se presentaron una serie de propuestas capaces de hacer efectiva esta preocupación.

10. Otro punto constatado y vinculado con lo mencionado en el punto anterior, es la poca regulación existente sobre la manera en que los legisladores realizan el estudio de las iniciativas de leyes, por lo tanto se deja completamente a su arbitrio la manera de llevarlo a cabo, ocasionando una incertidumbre sobre el exacto análisis de las repercusiones que puede ocasionar la entrada en vigor de la ley.

11. Para contrarrestar lo anterior fue necesario crear un modelo capaz de brindarle a la sociedad la garantía de que su voz sea escuchada dentro del Congreso, y al mismo tiempo que el Legislativo cuente con distintos elementos capaces de auxiliar su labor, trayendo como resultado un estudio objetivo y subjetivo basado en las consideraciones de la opinión pública y de los expertos en los temas puestos a

consideración y en consecuencia obtener la legitimación de todas las leyes creadas o modificadas por el Congreso.

12. Con la ayuda de la participación ciudadana y de expertos en distintas disciplinas en el procedimiento legislativo, se puede hablar de una legitimación social de las leyes emanadas del Congreso mexicano.

13. Atendió a que actualmente la población mexicana es muy extensa se hace muy difícil crear normas jurídicas que satisfagan las necesidades de todos o que cuenten con la aprobación absoluta de la población, por lo tanto se necesita la participación de la población por medio de sistemas capaces de agrupar una necesidad o preocupación general, de manera tal, que quien no participe directamente en la etapa de dictaminación se sienta salvaguardado, pues alguien con sus mismos puntos de vista los hace notar ante los legisladores, logrando con esto la aceptación general; o por lo menos, la sociedad pueda estar segura de que fue tomada en cuenta al crearse una ley, y no solo quedó a la decisión de los legisladores.

14. La participación de la sociedad en el estudio y análisis de las iniciativas cuya finalidad sea crear o modificar una ley, no es un tema alejado de la realidad, pues el Legislativo en la práctica suele realizar consultas a distintos sectores para allegarse de conocimientos o argumentos que sustenten su decisión, lo único que hace falta es abrir más espacios donde puedan ser participes todos los ciudadanos interesados.

15. Al elevar a nivel constitucional la participación ciudadana se lograría que poco a poco la población se involucrara más en los asuntos políticos, algo que hace mucha falta en el país, creando así una interdependencia entre legislativo y sociedad, de tal modo que se pueda garantizar la intervención social en el procedimiento de creación de leyes, ya que si se quieren tener normas más equitativas, el nacimiento de estas no debe depender solamente de la voluntad de la clase política.

16. La existencia de dos etapas dedicadas al estudio y análisis de las iniciativas, en el procedimiento legislativo, hacen viable la injerencia de la sociedad para dar a conocer sus puntos de vista sobre lo que se pretende normas.

17. Como una etapa más del procedimiento de creación de leyes, el dictamen o dictaminación, es el espacio donde un grupo de legisladores lleva a cabo la función de estudiar a fondo los temas sobre los que versa una iniciativa, determinando las repercusiones para el país en caso de aprobar o rechazar la iniciativa. Por otro lado con el desarrollo de esta etapa se logra crear criterios o enjuiciamientos que influyen en la decisión de todos los legisladores, quienes en un futuro tendrán la decisión final de apegarse o no a la propuesta

18. Dadas las implicaciones de la mencionada etapa la convierten en el lugar idóneo, más no exclusivo, donde los legisladores puedan acercarse a sus representados o a cualquier otro elemento que pueda aportar elementos para emitir sus criterios respecto a la ley.

19. La función de todo legislador es desarrollar un buen análisis de todas las iniciativas, por lo tanto, se tiene que allegar de cualquier medio capaz de enriquecer su conocimiento respecto al tema planteado, y estos elementos pueden ser, la sociedad, los órganos de gobierno, instituciones privadas o públicas encargadas del desarrollo del país, ya sea a nivel económico, cultural o social, o cualquier otro siempre y cuando estén libre de cualquier tendencia política o partidista.

20. Derivado de la gran cantidad de asuntos por desahogarse en las Cámaras se hace difícil que cada uno de los legisladores realice un estudio detallado de cada iniciativa, por lo tanto se recurre a la creación de comisiones especializadas en determinados temas, lo cual simplifica la carga de trabajo y a su vez ayuda a un mejor análisis de las propuestas presentadas al Congreso.

22. Siendo las comisiones las encargadas de llevar a cabo el desarrollo de la etapa de dictaminación, tienen la obligación, por un lado, de impulsar la participación ciudadana en los temas en debate y por el otro allegarse de cualquier elemento que nutra la realización de su labor, por tal motivo al ser órganos especialistas son ellas quienes tienen la facultad de determinar a quién es apropiado llamar para ampliar su análisis.

22. Como se menciona el estudio de una iniciativa que pretenda crear o modificar una ley, no debe ser competencia exclusiva del Congreso a través de sus Cámaras y comisiones, pues para la obtención de mejores normas sería prudente la concurrencia de los encargados de ejecutarlas; de quien las apliquen y de aquellos afectados o beneficiados, ya que al estar presentes estos cuatro sectores, (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sociedad) se crea un campo adecuado para la debida observancia de las disposiciones jurídicas. Quedando a cargo del legislativo a través de las comisiones la organización de trabajos para llevar a cabo la concertación de opiniones.

23. Uno de los puntos que pretende el presente trabajo es crear una sistema de participación entre gobierno y gobernados, en el procedimiento legislativo, y para poder lograrlo, no solo debe quedar a decisión del legislativo el poder llamar a participar a los sectores antes mencionados, sino también la sociedad, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, deben acercarse de manera directa al estudio de las iniciativas, ya sea proponiendo alternativa, realizando críticas, haciendo valoraciones, o bien, solicitando su intervención en tan importante etapa. De manera que el procedimiento de creación de leyes se vuelva un tema importante en la vida del país.

24. El resultado del estudio llevado a cabo por la comisión se ve reflejado en la creación de un documento denominado dictamen, el cual hoy en día carece de una estructura bien definida, pues su elaboración responde más a prácticas legislativas que a ordenamientos jurídicos, lo cual no debiese ser pues con este documento se constata toda la labor de los legisladores en comisión para emitir su criterio final, el cual servirá de base para el posterior análisis en el Pleno de las Cámaras, donde se determinara la aprobación o rechazo de la iniciativa.

25. Dadas las repercusiones de los dictamen se hace necesario cuente con una regulación más detallada que preocupe por establecer los requisitos para su emisión.

26. En todo dictamen deben quedar incluidos, los medios utilizados para su elaboración; quien auxilió a las comisiones en el estudio; quienes participaron; y todo aquello que hizo posible que el legislador aprobara o rechazara la iniciativa, a fin acreditar por un lado el correcto estudio y análisis, y por otro lado el interés se tomar en consideración la opinan de la sociedad.

26. El desarrollo de los trabajos legislativos dentro de la comisión deben estar enfocados a analizar las repercusiones económicas; políticas; sociales y jurídicas, que implicaría el aprobar o no la iniciativa, pues estos factores son los de más presencia en el desarrollo del país y por lo tanto lo que más interesa a todos sus habitantes. Por esta razón es necesario se incluya en todo dictamen las conclusiones respecto a los anteriores puntos.

27. Al incluir en el dictamen aspectos objetivos y subjetivos, sobre los cuales el legislador se basó para dirigirse en determinado sentido sobre la iniciativa, puede señalarse que constituye un complemento a las razones expuestas por el autor de la misma, de modo que las argumentaciones realizadas en el dictamen sumadas a las de la iniciativa constituyen una ratio legis, por consiguiente en caso de requerir la norma una interpretación tendría que atenderse al dictamen para llevarla a cabo, logrando con esto un medio más para hacer efectiva la opinión de la sociedad en los asuntos públicos.

28. La interacción entre los tres Poderes de la Unión en la etapa de la dictaminación resultaría bastante enriquecedor para la adecuada integración de las Leyes, ya que al participar los órganos encargados de ejecutar y aplicar las leyes, en el procedimiento legislativo se hace notar la preocupación por un lado, de crear normas jurídicas que cuenten con una estructura capaz de adecuarse a las instituciones existentes en el país, facilitando su cumplimiento; y por otro lado, la inquietud por tener normas más claras, con el fin de que si en un futuro existiere un conflicto entre particulares, o estos y la autoridad, sea para el juzgador más fácil poder aplicar las normas y dejar a un lado criterios de interpretación, pues no hay nada más seguro en el ámbito jurídico que normas claras que no den lugar a interpretaciones lo cual agiliza la impartición de justicia.

29. Al tomar en cuenta a los otros dos Poderes de la Unión, se evitaría la creación de normas jurídicas con escasa aplicación, pues podrían no existir las condiciones adecuadas para su ejecución, o bien, las normas recién creadas serían contrarias a principios constitucionales, pudiendo ser atacadas por la acción de inconstitucionalidad dejándolas sin fuerza de aplicación. Por esta razón resulta conveniente la participación de los tres Poderes de la Unión en el procedimiento legislativo, para así contar con normas mejor estructuradas.

30. Se propuso la participación de instituciones o personas pertenecientes al ámbito académico o científico, especialistas en los temas en debate, lo cual es completamente viable ya que su apoyo brinda la seguridad de contar con un verdadero estudio de la iniciativa, completamente exento de argumentaciones políticas, pues su labor se centra en hacerlo de manera objetiva basándose en sus conocimientos y experiencia, además que su intervención en el procedimiento legislativo estaría validado por la población.

31. Otro factor puesto en consideración fue el plazo al cual está sujeto la presentación de dictámenes, pues dada la actual legislación al respecto, hacia difícil la elaboración de un buen análisis de las iniciativas, por lo tanto se propuso ampliar los términos existentes de modo que fueran congruentes con las propuestas presentadas relativas al estudio de la iniciativa y así poderlas llevar las a cabo.

32. Al crear tres plazos para la presentación del dictamen se logra brindarle al legislador la oportunidad de desarrollar de manera adecuada el estudio y análisis de cada una de las iniciativas turnadas, pues no todas requieren el mismo esfuerzo para su desahogo, de modo que al tener al factor tiempo como un elemento más en la elaboración de dictámenes se logran dos cosas; la obtención de dictámenes mejor elaborados y el estudio de mas iniciativas, por ende serán debatidas más propuestas de leyes o decretos de interés nacional en el interior del Congreso, evitando así el rezago legislativo de temas que pueden resultar ser muy necesarios para el adecuado desarrollo del país, lo cual de no llevarse a cabo implicaría el propio atraso del país.

33. Las reformas planteadas a nivel constitucional buscan sentar las bases para lograr un adecuado desarrollo de la participación coordinada entre los Poderes de la Unión y la sociedad. Al mismo tiempo se trata de establecer los principios básicos para llevar a cabo la etapa de dictaminación.

34. Al proponer reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se quiere dotar de las mismas facultades a la Cámara de Diputados y al Senado, de modo que exista una paridad en cuanto a los órganos, obligaciones y facultades para analizar las iniciativas.

35. Resalta la importancia del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues es el ordenamiento jurídico bajo el cual se pretende darle una mayor estructura al dictamen, no solo cuanto se refiere como documento, sino también como etapa del procedimiento legislativo de modo que obtenga mayor relevancia en todo el ámbito jurídico.

36. El dictamen legislativo debe ser considerado como un acto legislativo, democrático; y de interacción con la sociedad y con los otros poderes de la Unión, por medio del cual los legisladores, interpretan la voluntad general a través del estudio y análisis objetivo y subjetivo de las implicaciones políticas; jurídicas; sociales; y económicas que podría representar la aprobación o rechazo de una iniciativa de ley. A demás de ser el instrumento por el cual se constata la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

37. Al darle viabilidad a todas las propuestas apuntadas, los efectos de estas se verían reflejados en muchas situaciones trascendentes para el país, por lo cual, todo planteamiento presentado no solamente constituye un reforma a un determinado punto jurídico, sino mas bien va mas allá buscando conseguir una reforma integral que beneficie a todo el país en la mayoría de los ámbitos donde se desarrolla.

38. La aplicación de las propuestas planteadas no está alejada de la realidad, lo único que hace falta es la voluntad de los legisladores de acercarse a sus representados, observando de manera directa cuáles son sus necesidades y no optar por lo que consideren más apropiado para ellos.

39. Al existir una retroalimentación entre gobierno y gobernados en el procedimiento de creación de leyes, se estaría ante la presencia de un Estado democrático, en donde las leyes bajo las cuales se rige, están completamente dotadas de legitimación y de una enorme carga de justicia social.

40. Es momento de dejar a un lado las prácticas parlamentarias que solo traen consigo incertidumbre y descontento de la población para pasar al plano de la legalidad, dejando en claro que la actuación del legislativo está completamente apegada al marco legal, obedeciendo al fin para el cual fue creado, es decir, velar por los intereses de la colectividad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ❖ ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999.
- ❖ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999.
- ❖ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- ❖ BERNAL, Beatriz y LEDESMA J. de J. Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas, octava edición, Porrúa, México, 1998.
- ❖ BOBBIO, Norberto y otros, Diccionario de Política, T. I-z, sexta edición, siglo XXI, México, 1991.
- ❖ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Porrúa, México, 1994.
- ❖ CAMACHO VARGAS, José Luis, El Congreso Mexicano, Historia, Organización, Funcionamiento y Propuesta de Reforma, 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.
- ❖ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Manual de Temas Legislativos, México 1984.
- ❖ CRUZ BARNEY, Óscar, Historia del Derecho en México, segunda edición, Oxford University Press, México, 2004.
- ❖ DE BUFALA FERRER-VIDAL, Pablo, Derecho Parlamentario, Oxford University Press, México, 1999.

- ❖ DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, Lecciones de Historia del Derecho Mexicano, Porrúa, México, 2005.
- ❖ DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Isidoro Molas y otros Trad. quinta edición, Ediciones Ariel, España, 1970.
- ❖ Enciclopedia Jurídica Ameba, T. III, Argentina, 1967.
- ❖ Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I, Historia y Desarrollo del Poder Legislativo, Documentos, V. I, Historia del Poder Legislativo, T. 1, Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Miguel Ángel Porrúa, México 1997.
- ❖ Enciclopedia Parlamentaria de México, serie II, Documentos, V. II, Leyes y Documentos de la Nación Mexicana, T. 2, Entre el Paradigma Político y la Realidad, la Definición del Papel de México en el Ámbito Internacional y los Conflictos entre Liberales y Conservadores, Miguel Ángel Porrúa, México 1997.
- ❖ Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, Documentos Vol. I Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana, T. 3 La Estabilidad Política y la Modernización Económica, Un Nuevo Pacto para la Nación, 1906-1917, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- ❖ ESQUIVEL OBREGÓN T. Apuntes para la Historia del Derecho en México, T I, segunda edición, Porrúa, México, 1984.
- ❖ FERNÁNDEZ DE BUJAN, Antonio, Derecho Público Romano, Recepción Jurisdicción y Arbitraje, séptima edición, Civitas, España, 2004.
- ❖ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, segunda edición, Porrúa, México, 2004.
- ❖ FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, decima octava edición, Esfinge, México, 2004.

- ❖ GAMAS TORRUCO, José, Regímenes Parlamentarios de (Gobierno gran Bretaña Canadá Australia y Nueva Zelandia) UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, 1976.
- ❖ JENNINGS, Sir Ivor; El Régimen Político de la Gran Bretaña, Tecnos, Madrid 1962.
- ❖ KRÜGER, Herbert y otros El Constitucionalismo a Mediados del Siglo XIX; T. I, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957.
- ❖ LEFEBVRE, Georges, La Revolución Francesa y el Imperio (1787-1815), María Teresa Silva de Salazar Trad. decimo segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- ❖ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Historia del Derecho Mexicano, Iure Editores, México, 2004.
- ❖ MORA- DONATO, Cecilia, Manual de Técnica Legislativa, T. I, Konrad Adenauer Stiftung, México.
- ❖ MURO RUIZ, Eliseo, Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
- ❖ NEVINS, Allan y otros, Breve Historia de los Estado Unidos, Francisco González Aramburo Trad. Fondo de Cultura Económica, México ,1996.
- ❖ NORTON, Philip, Parlamentos y Gobiernos en Europa Occidental, Francisco Berlín Valenzuela Trad. Porrúa, México, 1998.
- ❖ OROZCO GÓMEZ, Javier, El poder Legislativo en el Estado Mexicano, Porrúa, México 2005.
- ❖ ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, El Procedimiento Legislativo Mexicano, Sista, México 2005.
- ❖ PEREIRA, Menaut Antonio Carlos, El Ejemplo Constitucional de Inglaterra, Graficas, España, 1992.

- ❖ PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio, Historia de las Instituciones Públicas de España, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, España, 1995.
- ❖ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, V. 1, Oxford University Press, México, 2003.
- ❖ PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Teoría Política, trigésima séptima edición, Porrúa, México, 2003.
- ❖ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, Principios Generales, Porrúa, México, 2006.
- ❖ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, Lo Claroscuro de la Representación Política: Una Visión Jurídica-politológica Contemporánea, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992.
- ❖ ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social o Principios de Derecho Político, decimo tercera edición, Porrúa, México, 2002.
- ❖ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, octava edición, Porrúa, México, 2003.
- ❖ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, Sistemas Políticos Actuales, segunda edición, Centro de Estudios Ramón Areces, España, 1995.
- ❖ SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, decima primera edición, Porrúa, México, 1990.
- ❖ Servicio Cultural e Informativo de los Estado Unidos, Reseña de la Historia de los Estados Unidos, Servicio Cultural e Informativo de los Estado Unidos, 1994.

- ❖ SIEYES, Emmanuel J. ¿Qué es el Tercer Estado?, segunda edición, José Rico Godoy Trad. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- ❖ SMITH, David Lawrence, Oliver Cromwell, Política y Religión en la Revolución Inglesa, 1640-1658, Isabel Bennasar y Miguel Moran, Trad. Akal, Madrid, 1999.
- ❖ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima novena edición, Porrúa, México, 2007.
- ❖ VALENCIA ESCAMILLA, Laura, La Representación Parlamentaria, un Recorrido Histórico por la Teoría Política, Universidad Autónoma de México, México, 2007.
- ❖ VENTURA SILVA, Sabino, Derecho Romano, decimo primera edición, Porrúa, México, 1992.
- ❖ ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, Ciencia de la Política, Héctor Fix Fierro Trad. cuarta edición, Porrúa, México, 2002.

## **LEGISLACIÓN**

- ❖ Código Civil Federal.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
- ❖ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados.
- ❖ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **APOYO INFORMÁTICO**

- ❖ <http://www.diputados.gob.mx/>
- ❖ <http://www.senado.gob.mx/>