

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho

*Propuesta de modificación a los Reglamentos Interiores de las
Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión,
para los Períodos de Sesiones Ordinarias*

Tesis Profesional

Que para obtener el Título de

Licenciado en Derecho

Presenta:

MIGUEL ÁNGEL ÁLVAREZ AVILEZ

Asesor

Mtro. César Silva Mejía

Ciudad Universitaria, México, D. F., 2013.



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.

Dedicatorias:

A mis padres, Ana María Avilez Salmerón y Boanerges Álvarez Ríos, quienes siempre me apoyaron dando lo mejor de sí para formarme como ser humano. Gracias por su invaluable esfuerzo, dedicación y cariño, sin los cuales esta meta hubiera sido imposible lograr.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y de manera particular a la Facultad de Derecho, por haberme dado la oportunidad de formarme como profesionalista y mejor mexicano.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO: ESTADO Y GOBIERNO	6
1.1. Estado	7
1.1.1. Evolución del Concepto Estado	7
1.1.2. Concepto Jurídico de Estado	9
1.1.3. Elementos del Estado	12
1.1.4. Territorio	15
1.1.5. Población	17
1.1.6. Poder	19
1.1.7. Soberanía	23
1.2. Gobierno	34
2. Los Poderes del Estado Democrático de Derecho	37
2.1. Concepto	37
2.2. Sus Poderes y Fines	41
2.3. Relaciones de Coordinación y Suprasubordinación entre los Poderes	42
3. Régimen y Sistema	44
3.1. Régimen Político	44
3.2. Sistema Político	47
3.3. Sistemas Políticos Predominantes o Clásicos	51
3.3.1. Presidencial	51
3.3.2. Parlamentario	52
3.3.3. Semipresidencial o Semiparlamentario	55
CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS DE LOS PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	58
2.1. Constitución de Cádiz	60
2.1.1. Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias	60
2.2. Constitución de Apatzingán	60
2.2.1. Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias	60
2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	61

2.3.1. Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias.....	61
2.4. Las Siete Leyes Constitucionales.....	61
2.4.1 Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias.....	63
2.5. Bases Orgánicas de la República Mexicana.....	63
2.5.1. Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias.....	64
2.6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	64
2.6.1. Reglamentación de los Períodos de Sesiones Ordinarias.....	65
2.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	67
2.7.1. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	68
2.7.2. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	70
CAPÍTULO TERCERO: EL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOSESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	76
3.- De las Cámaras.....	77
3.1. Trayectoria Histórico Política del Congreso Mexicano.....	78
3.1.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	78
3.1.2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).....	78
3.1.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	79
3.1.4. Reforma de 1963.....	80
3.1.5. Reforma Política de 1977.....	81
3.1.6. Reforma de 1986.....	82
3.1.7. Reforma de 1993.....	84
3.1.8. Reforma de 1996.....	85

3.2. Integración.....	86
3.3. Organización.....	89
Pleno.....	90
Mesa de Decanos.....	92
Mesa Directiva.....	93
Grupos Parlamentarios.....	102
Diputados y Senadores sin Partido.....	107
Junta de Coordinación Política.....	107
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	112
Comisiones.....	114
Comités.....	127
Grupos de Amistad.....	129
Estructura Administrativa del Congreso de la Unión.....	129
Secretaría General.....	129
Secretaría de Servicios Parlamentarios.....	130
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.....	131
Contraloría Interna.....	131
Coordinación de Comunicación Social.....	132
Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los Integrantes de los Servicios Parlamentario y Administrativo y Financiero de la Cámara de Diputados.....	132
Secretaría General de Servicios Parlamentarios.....	132
Secretaría General de Servicios Administrativos.....	133
Tesorería.....	133
Contraloría.....	133
Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado.....	134
3.4. Atribuciones.....	135
3.5. Atribuciones Exclusivas de cada una de las Cámaras.....	149
3.5.1. Cámara de Senadores.....	149

3.5.2. Cámara de Diputados.....	150
3.6. Comisión Permanente.....	156
3.6.1. Integración.....	160
3.6.2. Organización.....	160
3.6.3. Atribuciones.....	162
3.6.3.1. Poder de Ratificación.....	163
3.6.3.2. Poder de Oposición y Reivindicación de los Grupos Parlamentarios.....	165
3.6.3.3. Facultades Administrativas.....	165
CAPÍTULO CUARTO: PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	
	172
4.1. Regulación Actual de los Períodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión.....	177
4.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	177
4.1.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	179
4.1.3. Reglamentos Parlamentarios.....	180
4.1.4. Acuerdos Parlamentarios.....	194
4.2. Períodos de Sesiones Extraordinarias. Su Regulación.....	197
4.3. Sesiones del Congreso de la Unión. Su Regulación.....	199
4.4. Propuesta de Modificaciones a los Reglamentos Interiores de las Cámaras de Diputados y Senadores para los Períodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.....	206
4.5. Períodos de Sesiones de los Parlamentos en el Derecho Comparado.....	218
4.5.1. América.....	218
4.5.1.1. Argentina.....	218
4.5.1.2. Brasil.....	219

4.5.1.3. Estados Unidos.....	220
4.5.2. Europa.....	220
4.5.2.1. Alemania.....	220
4.5.2.2. Francia.....	221
4.5.2.3. Gran Bretaña.....	222
4.5.2.4. Italia.....	222
4.5.2.5. Rusia.....	223
CONCLUSIONES.....	224
BIBLIOGRAFÍA.....	228
ANEXO.....	231

INTRODUCCIÓN:

El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la Reforma Política de 1977 se puso al corriente de los nuevos tiempos políticos e introdujo el sistema de representación proporcional que complementa al sistema de mayoría relativa. A través de la representación proporcional las minorías políticas se hacen oír en el seno del mismo para exponer sus puntos de vista sobre los problemas nacionales. Por otro lado, enriquecen el debate al incorporar las inquietudes de los sectores minoritarios que representan.

Asimismo, la dinámica social, económica y política de nuestro país demanda un Poder Legislativo plural donde esté representado el mosaico ideológico que lo conforma. Sin embargo, no es suficiente la pluralidad ya que el órgano representativo requiere de un funcionamiento eficaz y eficiente para resolver y analizar los muchos problemas que aquejan a nuestra sociedad en el marco de una realidad fluctuante.

En este sentido se han hecho esfuerzos para organizar a las Cámaras del Congreso de la Unión en el nuevo contexto de pluralidad que las caracteriza. Así, existe una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, un Reglamento de la Cámara de Diputados y un Reglamento del Senado de la República; y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, únicamente, en su parte relativa para la Comisión Permanente.

Estos ordenamientos normativos aplicables a las Cámaras del Congreso de la Unión no solo las organizan sino que también contienen disposiciones relativas a su funcionamiento. Porque tanto la organización como el funcionamiento van de la mano y de su coordinación depende la eficiencia legislativa y parlamentaria.

La pluralidad del Poder Legislativo, así como de la realidad parlamentaria exigen modificaciones profundas a los Reglamentos de ambas Cámaras para los Períodos de Sesiones Ordinarias.

En el primer capítulo de la presente investigación analizo el concepto de Estado desde las ópticas de Georg Jellinek y Mario de la Cueva, mismas que

aportarán una visión diáfana del mismo, ya que observaremos la evolución política de las asociaciones humanas desde los griegos, pasando por los romanos y la Edad Media, hasta la conformación de las actuales comunidades políticas, los Estados.

También, estudio y enlisto algunas opiniones sobre los elementos del Estado recurriendo a autores clásicos como Andrés Serra Rojas y Georg Jellinek. Esta exposición nos permitirá advertir las consecuencias jurídicas que entraña una organización estatal. Necesariamente en este apartado disertó sobre la soberanía como atributo del Poder del Estado, mismo en el que expongo una breve semblanza histórica de la misma, así como de las teorías acerca de ella formuladas por Juan Jacobo Rousseau, Thomas Hobbes y Hermann Heller.

El segundo concepto a discusión es el de Gobierno que se observa a través de los puntos de vista político y jurídico con los cuales tendremos una visión amplia y profunda del mismo.

Por tanto, al finalizar la exposición de los conceptos Estado y Gobierno habremos logrado determinar su diferencia e íntima vinculación.

Mediante el concepto de Estado Democrático de Derecho aportado por Elías Díaz advertiremos la importancia sustancial que guarda el Estado con el Derecho; así como, la relación y diferencia de los Poderes en un Estado de Derecho; y por otro lado, que en este contexto tanto el Estado como el Gobierno deben estar al servicio de las personas, garantizando sus derechos y libertades.

Los conceptos régimen y sistema políticos aportarán elementos que situados fuera de las instituciones influyen en el Estado para la conformación de aquéllas.

Por último, dentro de este capítulo trabajo analíticamente sobre los sistemas políticos predominantes desde la óptica de Giovanni Sartori, ya que el Estado diseñará sus instituciones político-constitucionales conforme a la práctica de uno u otro.

El segundo capítulo tratará sobre la evolución tanto constitucional como reglamentaria de los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, misma que comprende dos siglos de historia. Para ello, el análisis comprende desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que todos los textos constitucionales de nuestra historia patria han incorporado disposiciones tendentes a normar los Periodos de Sesiones Ordinarias del Poder Legislativo, con la salvedad de la Constitución de Apatzingán.

Asimismo, en este capítulo plasmó las diversas disposiciones reglamentarias que han ordenado los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión en el mismo período de tiempo que las de carácter constitucional. Es decir, el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz y los Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, 1897 y 1934; y por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979. Además, se hará referencia al Proyecto de Reglamento General del Congreso de la Unión, elaborado en 1917 con motivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el tercer capítulo trabajo sobre los temas relacionados con la integración, organización y atribuciones constitucionales de las Cámaras del Congreso de la Unión; así como de la Comisión Permanente.

Sin embargo, antes de iniciar la exposición de los temas aludidos en el párrafo precedente, consideré necesario hacer un breve recorrido histórico sobre la integración de ambas Cámaras a través de las Constituciones Federales de nuestro país. Así, reviso la parte relativa en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. En ésta me detendré en las reformas de 1963, 1977, 1986, 1993 y 1996. De esta manera se comprenderá la actual integración de las Cámaras del Congreso de la Unión ya que se advierte la integración de las minorías y su relación con la mayoría, en un esfuerzo por contar en el Congreso con el mosaico ideológico nacional.

El siguiente apartado está dedicado a la integración actual de las Cámaras del Congreso de la Unión y los requisitos para acceder a las mismas.

Por otro lado, expondré la organización y funcionamiento de ambas Cámaras. Es decir, su organización política y administrativa, donde se observa que la primera obedece a la pluralidad que les caracteriza.

A continuación, estudio las atribuciones constitucionales mediante las cuales se comprende ampliamente la importancia como órgano del Estado que legisla y controla al Ejecutivo.

Por su parte, en el apartado relativo a la Comisión Permanente reseño sucintamente los antecedentes españoles en la Edad Media y en nuestro país. Asimismo, abordo la controversia que suscita su existencia. Una vez hecho esto, procedo a analizar su integración, organización y atribuciones constitucionales actuales.

No obstante, las opiniones adversas respecto de su utilidad, el estudio de sus atribuciones da cuenta de la pertinencia de su existencia como órgano del Congreso de la Unión que lo representa durante sus recesos.

El cuarto capítulo versa sobre el trabajo que se realiza en los Períodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión. A través de este apartado se observa el funcionamiento de las Cámaras durante los mismos.

Para ello, analizo las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, relativas a dichos periodos. En los cuales abordo temas concernientes a las fechas de inicio y conclusión de los mismos; así como, los preceptos aplicables a su desarrollo en los que destacan el quórum, orden del día, debates y las votaciones.

Sin embargo, se aprecia insuficiencia normativa debida a la pluralidad prevaleciente en ambas Cámaras. Así, para dar solución a tal situación se recurre a la creación de acuerdos parlamentarios al interior de cada Cámara, mismos que solo son aplicables para regular procedimientos en el ámbito interno sin que trasciendan a la otra Cámara.

Asimismo, hago referencia a los Períodos de Sesiones Extraordinarias, los cuales son convocados por la Comisión Permanente cuando el Congreso de la Unión se encuentra en receso para que éste o una sola de sus Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ellas, se reúna para tratar asuntos que por su urgencia no pueden esperar al siguiente Período de Sesiones Ordinarias.

Por otro lado, expongo los tipos y modalidades de las sesiones en que desarrollan su trabajo las Cámaras del Congreso de la Unión. Así, las sesiones constitutivas, conjuntas, ordinarias, extraordinarias y solemnes constituyen los tipos. En tanto, que las modalidades son las sesiones permanentes y las secretas.

La parte fundamental de este capítulo lo constituye el apartado cuatro en el que propongo modificaciones a los Reglamentos de ambas Cámaras. Mismas que están encaminadas a mejorar el trabajo tanto en el Pleno como en Comisiones, en el marco de la pluralidad que actualmente les caracteriza; así como, de respeto a las minorías, que debe prevalecer en un ambiente democrático.

El último apartado trata de los Períodos de Sesiones Ordinarias en el derecho comparado. Para ello, recorro a las Constituciones de Argentina, Brasil y Estados Unidos, en América; Alemania, Francia, Italia y Rusia, en Europa. Mención especial merece Gran Bretaña ya que no cuenta con una Constitución escrita ya que se rige por la costumbre.

El apartado final de la presente investigación lo constituyen mis conclusiones.

CAPÍTULO PRIMERO: **ESTADO Y GOBIERNO.**

En este apartado expondré los conceptos básicos de la investigación, los cuales son esenciales para comprender la importancia del buen funcionamiento del Congreso de la Unión, en particular sus Periodos de Sesiones Ordinarias.

Como punto de partida analizaré el concepto de Estado, iniciando con una breve exposición de la evolución del mismo, después analizaré los conceptos aportados por Georg Jellinek y Mario de la Cueva. Además, necesariamente al disertar sobre el concepto en cuestión, examinaré sus elementos, así como algunas teorías acerca de éstos, las cuales son expuestas por Andrés Serra Rojas.

El segundo concepto a discusión es Gobierno, que será planteado desde las perspectivas de Karl Deutsch y Jorge Fernández Ruíz, quienes parten de la etimología de la palabra tanto en su raíz griega como latina, respectivamente. Para continuar sus exposiciones desde dos ángulos muy interesantes, ya que Deutsch lo hace con la mira puesta en lo político, en tanto que Fernández Ruíz lo fija en lo jurídico, lo cual enriquece de manera significativa el concepto del mismo porque se complementan.

Otro punto de capital importancia es el tratado en el numeral dos de este mismo capítulo. El cual será examinado el concepto de Estado Democrático de Derecho. Asimismo continuaré con sus poderes, fines y relaciones. Para ello tomé como punto de partida la obra de Elías Díaz, quien de manera diáfana expone estos tópicos, que sin duda ayudarán a comprender la relación entre el Estado y el gobierno, quienes desde esta óptica deben estar al servicio de las personas, garantizando sus derechos y libertades.

Por otro lado, discurriré sobre los conceptos régimen y sistema políticos. Debido a que dentro del funcionamiento del Estado existen elementos fuera de las instituciones constitucionales que ejercen influencia dentro del mismo.

Para cerrar este capítulo tomé en cuenta los sistemas políticos predominantes, ya que de la práctica de uno o de otro, dentro de un Estado, resulta trascendental para el diseño político-constitucional del gobierno.

Estado y gobierno están íntimamente ligados, ya que éste se encuentra dentro de aquél. Mientras que el concepto Estado Democrático de Derecho sirve para legitimar el Poder Político, lo cual significa que el Estado y su gobierno para ser aceptados por la población deben revestir ciertas características que garanticen el respeto a derechos y libertades. En tanto que los conceptos régimen y sistema políticos proporcionarán elementos no institucionalizados existentes dentro del Estado desempeñando un papel decisivo para la conformación del gobierno. Por su parte la definición del sistema político a practicar dentro del Estado delinea la forma de ejercicio del Poder.

1.1. ESTADO.

1.1.1. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO ESTADO

Georg Jellinek, en su *Teoría General del Estado*, proporciona una importante explicación, acerca de la evolución del concepto Estado. La cual inicia en la Antigüedad con el pueblo griego, cuna de la civilización occidental. Para ellos el Estado era la “polis” y con este término designaban a la “ciudad”, entonces cada ciudad era un Estado. Sin embargo, esta concepción del Estado ponía al elemento humano como el principal, es decir, nunca enfatizó la importancia del territorio ni del Poder mismo. Nunca concibieron, los griegos, al Estado como una relación entre las personas y el territorio.¹

Siguiendo con el autor, para los romanos, en un principio el Estado era al igual que para los griegos, el factor humano, con la variante de llamar a la comunidad “civitas” que es la “comunidad de ciudadanos”. En consecuencia, debido al crecimiento de Roma por sus conquistas de grandes extensiones territoriales, el concepto de Estado se transforma, ya que la necesidad de esta

¹Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 2000, p. 153.

gran civilización así lo ameritaba. En este contexto, el elemento esencial lo constituye el Poder y el elemento personal pierde primacía.²

Para la Edad Media, comenta Jellinek, el concepto Estado cambia sin llegar en esta época de la historia como en las anteriores a una concepción completa del Estado. En este periodo cobra relevancia el elemento territorial y para ello se utilizan los términos “land”, “terra”, “térrea”. Lo anterior, resulta de considerarlo en ese momento de mayor importancia, pues para el Poder político era la dominación de grandes extensiones territoriales, esto es la propiedad del suelo.³

Por otra parte, respecto a la palabra “Stato”, Jellinek comenta, que se empieza a utilizar en Italia a principios del siglo XV para denominar así a la pluralidad de los Estados que en esa época conformaban la actual Italia: Florencia, Venecia, Génova, Pisa, entre otros. Para el siguiente siglo, dicho concepto es utilizado de manera corriente para nombrar a todo Estado. Debido a que este término comprendía la formación total del Estado, porque “Land, terra, térrea” tenían algunos inconvenientes porque si bien se aplicaba tanto a los grandes como a los pequeños, dejaba de lado a los Estados ciudades y por otra parte consideraba como tales a los territorios y a las provincias que en sentido estricto no eran Estados.⁴

Stato era un término aplicable a todos los estados ya fueran monarquías o repúblicas, grandes o pequeños, Estados ciudades o Estados territoriales.⁵ Para afirmar, lo anterior baste citar a Maquiavelo: “*Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados...*”⁶

En el transcurso de los siglos XVI y XVII, nuestro autor indica que el uso de la palabra Estado se aplicó tanto en Francia como en Alemania.⁷

²Ibidem, p. 153-154.

³Ibidem.

⁴Ibidem, p. 155

⁵Ibidem.

⁶Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Porrúa, 2010, p. 3.

⁷Jellinek, op. cit., p. 156.

A principios del siglo XVII se usó la expresión “status reirepublicae” para indicar todo el “status” que englobaba el estado total de los asuntos generales del país y no únicamente a la corte, al ejército y a las representaciones políticas de los Estados. Tiempo después se emplea la expresión “status publicus”. No obstante, la terminología continua siendo confusa porque con esta misma expresión se designa a la corte o a la cámara de los príncipes.⁸

Jellinek afirma, que durante el siglo XVIII “status publicus” logra afianzarse, ya que con éste designaban a la totalidad de la comunidad política.⁹

El autor alemán afirmó, que además de la voz Estado, se emplearon otros conceptos para expresar la idea de comunidad política. Tal es el caso de: “macht, puissance, potenza, power, poder”, o bien, “volk, nation, nazione, nación”. Estas palabras se aplicaron como sinónimos de Estado, como se deduce de la exposición formulada evoca reminiscencias de las antiguas formas de expresión para designar a la comunidad política. Jellinek considera, que para llamar a ésta no existe término más preciso que el de Estado porque éste no permite dualidad o confusión.¹⁰

1.1.2. CONCEPTO JURÍDICO DE ESTADO

Jellinek, aportó al conocimiento y estudio jurídico de esta expresión política el concepto siguiente: *“Como concepto de derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”*¹¹

El autor arribó al concepto transcrito para explicar la relación que guarda el Estado con el orden jurídico. Porque aquél al autolimitarse jurídicamente, se somete al derecho convirtiéndose en sujeto de derechos y deberes. En esta tesitura, el concepto jurídico al que esta próximo es el de corporación ya que ésta lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, cuya dirección corresponde a los miembros de la asociación misma. De este modo,

⁸Ibidem.

⁹Ibidem.

¹⁰Ibidem, p. 157-158

¹¹Ibidem, p. 196.

al Estado se le atribuye el carácter de personalidad, reconociéndosele, por tanto, la calidad de sujeto de derecho, misma que entraña su relación con el orden jurídico.¹²

Para completar el estudio del concepto Estado, considero necesario recurrir a Mario de la Cueva, quien en su obra *La idea del Estado*, expone la raíz etimológica de la voz en cuestión. Posteriormente, trata la evolución de la terminología utilizada para designar a las comunidades políticas en los diversos periodos históricos del mundo occidental hasta llegar al Renacimiento, época en la cual se empieza a utilizar la palabra Estado con el contenido que actualmente posee. El punto culminante de la explicación es el análisis de las características del Estado Moderno.

Mario de la Cueva anota que la palabra Estado proviene del latín status, la cual significaba condición o constitución. Sin embargo, los romanos nunca utilizaron tal expresión para referirse a la comunidad política, ya que ellos empleaban los términos: pueblo romano o res pública.¹³

El mundo de la Antigüedad no conoció el término Estado con el significado actual. Aquellos pueblos utilizaban otros vocablos para hacer alusión a sus comunidades políticas, tales como: polis, civitas, res publica e imperium.¹⁴

Los escritores de la Edad Media continuaron utilizando la expresión civitas para denominar a las comunidades políticas.¹⁵

El significado actual de la palabra Estado, proviene de la concepción moderna del Estado, cuyo origen se sitúa en Italia. Siendo Nicolás Maquiavelo, quien lo introdujo en la literatura política, *El Príncipe*.¹⁶

Maquiavelo utilizó el término Estado, gracias a su aguda capacidad de observación de los fenómenos políticos de su tiempo en el continente europeo. Porque Europa había destruido el sistema feudal, después de varios siglos de luchas del rey contra el emperador y el papa, en lo exterior, y contra los

¹²Ibidem, p. 195 y 196.

¹³Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, México, FCE, 1996, p. 41.

¹⁴Ibidem.

¹⁵Ibidem, p. 42.

¹⁶Ibidem.

señores feudales, en lo interior. Los pueblos se encontraban firmemente asentados sobre territorios determinados, independientes unos de otros, cuyo Poder político había logrado centralizar todos los poderes públicos. Es decir, *eran comunidades territoriales con un poder político unitario*.¹⁷

El Estado moderno se construyó con base en dos hechos históricos ocurridos durante los últimos siglos de la Edad Media. Uno, del triunfo de los reyes sobre sus adversarios, tanto externos (Imperio e Iglesia) como internos (señores feudales). Dos, la formación de comunidades nacionales, asentadas sobre porciones específicas de territorio: España, Francia e Inglaterra.¹⁸

El Estado moderno es territorial porque los pueblos se encontraban asentados sobre territorios determinados. Mario de la Cueva aclara que en la época Moderna, los hombres no contemplaron al territorio como elemento constitutivo del Estado, ya que para ellos las organizaciones políticas consistían únicamente en la comunidad humana con un gobierno. Mas esta condición, había sido valorada tanto en la Antigüedad como en la Edad Media. Actualmente, es considerado un elemento constitutivo del Estado.¹⁹

El Estado moderno es nacional debido a que España, Francia e Inglaterra alcanzaron su unidad territorial y humana. Esto propició que cada pueblo tomara conciencia de que poseía un pasado y un destino histórico común.²⁰

La mayoría de los Estados modernos nacieron en forma monárquica, con la excepción de las repúblicas italianas. Porque fueron los reyes quienes lograron la unidad de sus pueblos, después de las pugnas que sostuvieron contra sus opositores.²¹

Un aspecto importante que caracteriza al Estado moderno lo constituye la centralización del Poder público. Es decir, los miembros del Estado se sujetarán a su potestad, la cual es exclusiva para dictar e imponer

¹⁷Ibidem, p. 43.

¹⁸Ibidem, p. 45.

¹⁹Ibidem, p. 49-50.

²⁰Ibidem, p. 50-51.

²¹Ibidem, p. 53-54.

coactivamente el derecho. En otras palabras, *el estado devino la jurisdicción única para la regulación de la vida social.*²²

Centralizar el Poder público no significó todo el Poder al rey, sino la existencia de una sola instancia de Poder, el cual se debería sujetar a las leyes del reino.²³

Otra característica del Estado moderno es la soberanía, con la cual los pueblos europeos fijaron su posición respecto de los demás. Es decir, cada pueblo precisó su independencia en el plano exterior. Mientras que en lo interior se demostró la necesidad insoslayable de conseguir la unidad del Poder público.²⁴

La soberanía sirvió, además, para que cada Estado afirmara su individualidad y su libertad frente a los demás. Lo cual constituyó otra diferencia respecto del mundo medieval.²⁵

Por tanto, la palabra Estado se utiliza para designar a las comunidades políticas surgidas de las pugnas medievales entre el rey y sus opositores tanto externos como internos. Es decir, la voz Estado tal como la conocemos actualmente, se usa para llamar así a las organizaciones políticas que nacieron en la Época Moderna.

1.1.3. ELEMENTOS DEL ESTADO

Una vez expuesta la evolución, características y el concepto de Estado, es esencial hablar acerca de los elementos del mismo. La doctrina tradicionalmente se refiere a tres: población, territorio y Poder. Sin embargo, hay otras posturas al respecto que argumentan la existencia de otros a los ya mencionados. Asimismo, es de vital importancia observar que la denominación de los elementos no es del todo exacta en tratándose de los que configuran el Estado.

²²Ibidem, p. 54.

²³Ibidem, p. 55.

²⁴Ibidem.

²⁵Ibidem.

A continuación comentaré las posturas de algunos autores que se han pronunciado por clasificarlos de manera alternativa.

El maestro Serra Rojas dice que con la palabra elementos hacemos alusión a las entidades últimas de las cosas.²⁶ Es decir, los componentes indivisibles de los cuerpos complejos.²⁷ Sin embargo, considera que esta palabra no resulta apropiada cuando se aplica a las entidades últimas que integran el Estado.

La teoría tradicional de los elementos del Estado afirma que éste se compone de tres: territorio, población y Poder. Sin embargo, esta no es la única teoría acerca de los elementos del Estado porque hay otras que hablan de más elementos, como veremos a continuación.

Para Carlos S. Fayt, en su obra *Derecho Político*, los elementos esenciales del Estado son cuatro: territorio, población, Poder y Derecho. Además de estos cuatro elementos esenciales agrega otros dos, a los que denomina elementos modales: soberanía e imperio de la ley. El autor argumenta que todos los elementos tanto esenciales como modales, constituyen un todo articulado y solo por abstracción pueden fragmentarse, sin dejar de considerarlos como partes de un todo, que es el Estado.²⁸ Por esta última aportación el profesor Serra Rojas afirma que la palabra elemento no es del todo apropiada para las entidades últimas que integran al Estado.

Serra Rojas considera que del concepto de Estado se desprenden los siguientes elementos, subordinados al Derecho, que los unifica:

a) Territorio del Estado. Región limitada del planeta, en la cual se asientan en forma permanente y sedentaria los grupos humanos.

b) Población del Estado. Asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad. Los grupos se mantienen unidos por la convivencia y por los lazos de la solidaridad, las cuales al desarrollarse forman la Nación.

²⁶Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa 17° ed., 2005, p. 231.

²⁷Ibidem.

²⁸Ibidem, p. 232.

- c) Poder o autoridad del Estado. Grupo político supremo, dominante y coactivo. A su vez, este grupo político se integra con órganos del poder público o esferas de competencia derivadas de la ley. A través de ésta se fracciona la competencia total del Estado.
- d) Una organización jurídica soberana, que someta a las instituciones sociales, políticas y económicas y a su vez limita la acción del propio Poder público.
- e) Los fines sociales que el Estado se propone realizar.
- f) El tiempo.²⁹

Por otro lado, el maestro Serra Rojas proporciona otra lista de los elementos del Estado:

- “a) *Elementos físicos de orden externo*. El territorio es un elemento imprescindible para la condición geográfica determinante del ambiente estatal.
- b) *Los elementos étnicos o antropológicos*. La población es un agregado numérico de individuos. El pueblo es una unidad coherente. La nación se apoya en una evolución superior. La plena identificación social.
- c) *Elementos psíquicos*. La idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fines que realiza.
- d) *Elementos culturales*. El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de cultura.
- e) *Elementos políticos*. El Estado es la sociedad política perfecta que organiza la autoridad política.”³⁰

Concluye que los elementos del Estado pueden clasificarse en dos rubros:

- a) Elementos esenciales o constitutivos del Estado: territorio, población, Poder y el orden jurídico.

²⁹Ibidem, p. 234-235.

³⁰Ibidem, p. 235.

b) Elementos determinantes o modales (que son atributos del Poder y del Derecho): soberanía y los fines del Estado.³¹

Después del breve comentario acerca de las clasificaciones alternativas de los elementos del Estado, pasaré a explicarlos desde la perspectiva tradicional, apoyándome en Georg Jellinek y Andrés Serra Rojas. Asimismo, me detendré a hacer un análisis tanto histórico como conceptual de la soberanía al abordar el Poder, ya que estos conceptos se presentan actualmente de manera inseparable para comprender al Estado en toda su dimensión.

1.1.4. Territorio

Georg Jellinek respecto del territorio expresa: *“La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina territorio.”*³²

Sin embargo, nos dice que este elemento ha cobrado relevancia en los tiempos modernos, ya que como hemos visto líneas arriba, en la antigüedad el elemento esencial era el de los ciudadanos pertenecientes al Estado.³³

Aunque en la Antigüedad no se hablara del territorio siempre ha existido, si no de manera consciente pero si de alguna forma orgánica porque las civilizaciones antiguas ya eran sedentarias y se asentaban en un determinado territorio y ahí se desarrollaba su vida.

El territorio como elemento del Estado trae aparejadas consecuencias jurídicas. Por un lado, la prohibición de ejercer funciones de autoridad en el territorio del Estado a cualquier otro Poder, sin autorización del mismo. Por el otro, las personas que se encuentren en el territorio se someten al Poder del Estado, ya

³¹Ibidem, p. 238.

³²Jellinek, op. cit., p. 368.

³³Ibidem, p. 369.

sea de manera voluntaria, de manera forzosa o bien se trate de ciudadanos del Estado o extranjeros.³⁴

De lo anterior, derivó que en un territorio solo puede haber un Estado que ejerza su Poder porque de lo contrario, como asevera Jellinek, si existieran varios Estados ocupando un territorio determinado, vivirían en guerra perpetua y la vida de los mismos sería imposible por los conflictos de intereses que se desplegarían y además, sus diferencias no podrían resolverse por juez alguno.³⁵

Respecto del Territorio el profesor Serra Rojas dice que la palabra territorio proviene de *terrapatrum*, es decir, la tierra de los antepasados.³⁶

El territorio es el área geográfica que le sirve de asiento a la población del Estado, es decir, es una porción geográfica en la que se desenvuelve la vida de la población. Serra Rojas cita a Kelsen: el territorio “*no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado*”.³⁷ Esto tiene una connotación jurídica porque implica que el orden jurídico del Estado es limitado, es decir, solo en una porción limitada de territorio el Estado ejerce su Poder. Únicamente a la población que se encuentra en ese espacio le es aplicable el orden jurídico del Estado.³⁸

El territorio tiene una doble función para el Estado: por una parte, existe la función negativa, esto significa que ningún otro Estado puede ejercer su dominio dentro del territorio de otro, así como no lo puede hacer éste dentro del territorio de aquél; por el otro lado se encuentra el aspecto positivo del territorio ya que el Estado dentro de su porción geográfica ejerce su Poder, es el asiento del mismo tanto desde el punto de vista interior como exterior. Este aspecto positivo trae como consecuencia que dentro de su territorio el Estado ejerce su soberanía, lo que se traduce en la creación de sus propias leyes y solo son aplicables dentro del mismo a toda la población.³⁹

³⁴Ibidem, p. 368.

³⁵Ibidem, p. 369.

³⁶Serra, op. cit., p. 271.

³⁷Ibidem.

³⁸Ibidem.

³⁹Ibidem, p. 284.

1.1.5. Población

El pueblo, dice Jellinek, son todos los hombres que pertenecen a un Estado.⁴⁰

Nuestro autor considera que el pueblo tiene dos aspectos, ya que por un lado es un elemento de la asociación como Estado, es decir, es parte de éste. Por otra parte, el pueblo es objeto de la actividad del Estado.⁴¹

Los dos aspectos dice Jellinek, surgen con la teoría moderna de la soberanía del pueblo, debido a que Rousseau decía que todo individuo posee dentro del Estado una doble cualidad, por un lado es ciudadano activo que participa en la formación de la voluntad común, y por el otro es un sujeto sometido a la voluntad del Estado mismo.⁴²

Jellinek sostiene que para la existencia del Estado se requiere de hombres libres tal como lo concebía el antiguo pensamiento griego sobre el Estado para ello cita a Aristóteles “...*Sólo entre hombres libres, dice Aristóteles, es posible un derecho en el sentido político, y sin este derecho no hay Estado.*”⁴³

Asegura que los hombres miembros del Estado, además de ser libres, requieren de unidad entre ellos. Porque en un Estado formado por esclavos y un solo dueño, además, de que aquéllos no son libres, no existe entre ellos un lazo jurídico que los una, como consecuencia de esa falta de unidad, carecen de conciencia de su existencia recíproca, debido a que todos y cada uno de los esclavos se encuentran en relación de manera individual con el dueño, pero entre ellos esa unidad no existe, por lo tanto, afirma Jellinek, de Estado sólo tendría el nombre.⁴⁴

Por lo tanto, el pueblo y sus miembros, a causa de la unidad del Estado forman una corporación ya que al ser miembros de aquél son asociación de autoridad y asociación corporativa, por lo tanto se unen ambos elementos para formarlo. Esto es lo que da a los individuos miembros del Estado una doble situación

⁴⁰Jellinek, op. cit., p. 378.

⁴¹Ibidem.

⁴²Ibidem.

⁴³Ibidem, p. 379.

⁴⁴Ibidem.

dentro de éste porque al ser objetos del poder del mismo son sujetos de deberes y en cuanto miembros son sujetos de derecho.⁴⁵

Para que se dé la doble situación de los individuos dentro de un Estado, como objetos del poder de éste y como sujetos de derecho, aquél debe necesariamente reconocerles como personas, es decir, individuos que poseen una esfera de derecho público. Esta situación es precisamente lo que da a los individuos que forman parte del pueblo el sentido de pertenencia al Estado, ya que de esta forma entablan una relación con éste. Así, el Estado está obligado a asegurar el desarrollo de la vida de los individuos y éstos tienen a su vez el derecho de exigirlo a aquél.⁴⁶

La vida social del hombre como producto de un largo proceso transcurrido de miles de años; su primera manifestación fue expresada como un agregado de grupos sin diferencias, solo unidos únicamente por el instinto gregario. Con el transcurrir del tiempo, la vida del hombre se desarrolló primero constituyendo comunidades y posteriormente surgieron sociedades más complejas, motivadas éstas por el desarrollo económico, político y cultural.⁴⁷

El hombre, apunta Serra Rojas, para lograr su desarrollo tanto económico como espiritual necesita actuar conscientemente para contrarrestar los excesos de su animalidad y una vez logrado esto, comienza a crear vínculos de solidaridad, los cuales son necesarios para la supervivencia, la autodefensa y la realización de propósitos sociales que les son comunes. Para completar este cuadro tenemos que mencionar una condición muy importante para lograr tanto el desarrollo económico como espiritual del hombre, la condición a la que nos referimos es el hecho de que se vuelva sedentario.⁴⁸

El concepto de población que nos da el profesor Serra Rojas, es el siguiente:
“El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto

⁴⁵Ibidem, p. 379-380.

⁴⁶Ibidem, p. 380.

⁴⁷Serra, op. cit., p. 239.

⁴⁸Ibidem.

*cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición...*⁴⁹

Otro concepto muy ligado al de población y que en infinidad de ocasiones se utiliza como sinónimo de ésta es el concepto de pueblo, por lo tanto es preciso hacer una aclaración al respecto.

El profesor Serra Rojas nos dice lo siguiente respecto del pueblo: *“el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero.”*⁵⁰

Nuestro autor señala que pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado. Por lo tanto, los extranjeros no forman parte del pueblo, porque éste goza de los derechos civiles y políticos reconocidos en el orden jurídico del Estado. El pueblo es quien sustenta a las instituciones públicas al participar en su integración.⁵¹

Podemos concluir que el conocimiento de los conceptos de población y pueblo, traen consigo una diferencia de lo más importante porque sabemos que el pueblo posee derechos políticos y civiles plenos en el Estado al que esta vinculado jurídicamente. En tanto que los extranjeros forman parte de la población del Estado, pero no pueden participar en los asuntos políticos de éste, aunque si pueden poseer derechos civiles limitados.

1.1.6. Poder

Respecto del Poder, Jellinek afirma y considera al Estado como unidad o como corporación -según su concepto jurídico de Estado- le es necesario, para la consecución de sus fines, de una voluntad que dirija, ésta es el Poder del Estado. La cual será una dirección que haga viable los fines para los cuales fue

⁴⁹Ibidem, p. 241-242.

⁵⁰Ibidem, p. 247.

⁵¹Ibidem.

creado. Este Poder de dirección que ordena y dirige a la asociación aparece como una unidad distinta de la de los miembros que la conforman.⁵²

Sin embargo, este Poder debe de ser dominante, es decir, será incondicionado y por consiguiente podrá hacer uso de la coacción para que se cumplan los mandatos del Estado, aun en contra de la voluntad del miembro que se resista a cumplirlos. Porque en virtud del derecho de dominación que ejerce, sancionará al miembro que se resista a cumplir con sus deberes.⁵³

El Poder del Estado deberá ser suficiente como para obligar a sus miembros a cumplir sus mandatos. Esta fuerza de obligatoriedad es lo que lo hace diferente de otros poderes que existen dentro del mismo. Jellinek, llama a estos últimos poderes no dominantes en virtud de que pueden dar órdenes a los miembros de sus asociaciones, pero carecen de fuerza propia para hacerlas cumplir, en caso de que alguno de sus integrantes se resista al cumplimiento de sus deberes.⁵⁴

El Estado es la única asociación que goza de *imperium*, es decir, de Poder de mando.

El Poder de dominación es otorgado por un orden jurídico, el cual es garante de aquél para que el Estado cumpla con sus fines.

El orden jurídico dota al Estado de un Poder de dominación y de coercibilidad al dotarlo del legítimo uso de la fuerza y por ende impele a cumplir su voluntad a los miembros que pertenecen a él, aún en contra de la voluntad misma de éstos.

Ese orden jurídico a su vez le da al Poder del Estado el carácter de Poder jurídico, con lo cual el Estado crea instituciones para el cumplimiento de sus fines. Es decir, a través de un orden legal les dota de competencia y como consecuencia de esto, se fijan las funciones particulares de cada órgano, así

⁵²Jellinek, op. cit., p. 394-395.

⁵³Ibidem, p. 396.

⁵⁴Ibidem, p. 395.

como sus límites y a los miembros del Estado les garantizan derechos e impone obligaciones.⁵⁵

Por su parte, el profesor Serra Rojas afirma que el Poder nace como una necesidad para asegurar la convivencia de los grupos humanos. Es decir, se necesitaba asegurar la defensa del grupo a través de una dirección ya sea de un solo individuo o de un pequeño grupo.⁵⁶

Sin embargo, el grupo dirigente siempre buscó legitimar el Poder argumentando un origen divino del mismo. Lo que ocasionó que se abusara de él, el gobernante en las sociedades primitivas obedecía, a los dioses del clan o de la tribu.

Más adelante, en sociedades avanzadas, el monarca decía que recibía su investidura por *derecho divino*, como lo hacía el monarca francés: “*los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada*”.⁵⁷ Propiciando, un alejamiento del gobernante respecto del pueblo.

Es decir, el monarca equivocadamente solo buscó su beneficio escudándose en el supuesto del derecho divino, aprovechando la ignorancia del pueblo, en tanto que éste sufría toda clase de arbitrariedades y abusos. Imponía contribuciones altas para financiar guerras en nombre de Dios o solicitaba servicios militares para ir a conquistar tierras que engrandecieran su nombre y fortuna.

Como podemos observar el fin por el cual fue creado el Poder fue desviado del cauce original que era en principio asegurar la convivencia humana.

Sin embargo, en cierta medida el Poder se racionalizó mediante la cultura y los valores, subordinándolo al orden jurídico.⁵⁸

La sociedad durante siglos ha pugnado para que el Poder Político sea un instrumento a su servicio y no solo en beneficio del individuo, grupo o grupos

⁵⁵Ibidem, p. 399.

⁵⁶Serra, op. cit., p. 299.

⁵⁷Ibidem, p. 300.

⁵⁸Ibidem.

que lo ejercen. Esto se ha logrado por la subordinación del Poder al Derecho, es decir, al nacimiento del Estado de Derecho.

Advierte Serra Rojas que *“El poder es un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer obediencia.”*⁵⁹

El autor dice que el Poder es un medio para que el Estado realice los fines para los cuales fue creado. Pero también cuenta con la capacidad para imponer obediencia. De esto se deduce que el Estado necesita de un poder suficiente para organizar la vida política y realizar sus fines a través de la capacidad de imponer obediencia a sus miembros.

Ahora necesitamos saber qué es el Poder y cómo se toman las decisiones políticas. Éstas últimas tienen como fundamento el Poder.

Serra Rojas en su obra *Teoría del Estado*, presenta algunas propuestas de interpretaciones doctrinales.

Jean Luc Parodi expresa, *“El poder puede definirse por la capacidad que posee un actor de la vida política para obligar a otro a realizar un acto determinado; se diferencia de la influencia por su carácter obligatorio, por el eventual recurso de la coacción...”*⁶⁰

Por su parte Max Weber sostiene que el *“Poder es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en posición de realizar su propia voluntad, a pesar de las resistencias, independientemente de las bases en que resida tal probabilidad... Una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden.”*⁶¹

Como conclusión de las definiciones anotadas, el Poder es la capacidad que tiene un actor para tomar decisiones políticas y por lo tanto para hacerse obedecer por los demás, apoyado en diversos grados por la coacción. Además,

⁵⁹Ibidem, p. 292.

⁶⁰Ibidem, p. 293-294.

⁶¹Ibidem, p. 294.

el Poder debe contar con una organización permanente y con el monopolio del uso legítimo de la fuerza física.

No obstante lo anterior debemos tener presente que la autoridad política, desde el punto de vista del derecho público moderno es la que ejerce el Poder. En consecuencia, los órganos del Estado ejercen el Poder, porque el pueblo deposita en ellos el ejercicio de la soberanía, por ende la autoridad es un Poder aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Lo que institucionaliza su ejercicio de forma permanente, monopolio exclusivo y legítima el uso de la fuerza. Esto proporciona herramientas al Estado para la consecución de sus fines.⁶²

1.1.7. Soberanía

Al hablar del Poder del Estado necesariamente disertaremos sobre un concepto que va muy ligado al mismo, se trata de la soberanía.

Jellinek expone que la soberanía en su origen es un concepto político y varios siglos después se le atribuyó el carácter jurídico que actualmente tiene.⁶³

Veamos por qué:

Aristóteles habló de autarquía –ésta, nos dice Jellinek, no tiene ninguna relación con la soberanía- que era la que diferenciaba a las polis de las demás comunidades humanas. Mas, la autarquía hacía alusión a que una polis no necesitaba de otra, esto significaba autosuficiencia, los miembros de aquella satisfacían todas las necesidades para la misma comunidad sin necesitar de otras.⁶⁴

Sin embargo, el concepto de autarquía no nos dice nada acerca de la relación de un Estado con respecto a otro, ni del Poder que se ejerce a su interior. La autarquía se refiere, como ya hemos dicho, a la satisfacción de las necesidades vitales de los miembros de la “polis” por ellos mismos.

⁶²Ibidem.

⁶³Jellinek, op. cit., p. 401.

⁶⁴Ibidem.

Los romanos tampoco conocieron el concepto de soberanía. Jellinek indica que esto se debió al espíritu práctico del pueblo romano y que por ello no tenía necesidad de plantearse la cuestión de la limitación y la independencia del Estado respecto del exterior. En lo interior, los romanos siempre dijeron que el pueblo era la fuente de los poderes públicos, no obstante, nunca explicaron los alcances de la afirmación anterior.⁶⁵

Debemos de tomar en cuenta que los estados antiguos a diferencia de las organizaciones políticas de la Edad Media, no tuvieron otros poderes que los obstruyeran como lo fueron la Iglesia que quiso hacer de las comunidades políticas sus servidoras. El imperio romano consideraba a las organizaciones políticas como provincias. Es en este contexto, dice Jellinek, en el que nace la idea de soberanía, la cual se construirá con base en las luchas que se dan entre el Estado y aquellos poderes que no lo dejan existir en toda su dimensión.⁶⁶

En la Edad Media a los Estados les faltaba la conciencia de que uno de los elementos esenciales a ellos era el Poder, por ello se encontraban sometidos a poderes como la Iglesia. Sin embargo, después de cierto tiempo el Estado empieza a cobrar conciencia del concepto Poder y se enfrenta a la Iglesia, al imperio romano y a los señores feudales y corporaciones.⁶⁷

Jellinek dice que al principio la soberanía se utilizó como un concepto para la defensa del Estado en contra de los poderes antes aludidos.⁶⁸

En Francia es donde inicia la lucha en contra de la iglesia y los vestigios del imperio romano.⁶⁹

La monarquía francesa argumentó sólidamente que el Estado era independiente de la Iglesia y adversario del Emperador romano, quien concedía los títulos a los reyes de los imperios cristianos. El rey francés dijo

⁶⁵Ibidem, p. 404-405.

⁶⁶Ibidem, p. 405.

⁶⁷Ibidem, p. 406.

⁶⁸Ibidem, p. 405.

⁶⁹Ibidem, p. 406.

claramente no reconocer a ningún señor superior y que no recibía su reino de nadie.⁷⁰

En otros Estados, los señores feudales y las ciudades libres llegan a desconocerlos de manera total. Los señores feudales y las ciudades libres se asignan poderes como si se tratarán de Estados independientes. Es decir, no se consideraban parte de éste. Consideraban como posesión privada sus feudos y por lo tanto no se sometían al Poder del Estado como un todo. Así, los siervos veían como jefe del Estado al señor feudal y no al monarca ya que éste no tenía relación directa con su pueblo.⁷¹

Para resolver la situación imperante, los monarcas franceses se dieron a la tarea de unificar y crear el Estado francés, lo cual se llevaría a cabo, solo, si el rey dominaba de manera directa al pueblo. Para ello, la monarquía gala, necesitaba destruir la formación política que les impedía dominar directamente al pueblo, es decir, aniquilaron a los señores feudales que se oponían y se declaraban independientes del rey francés.⁷²

Para lograr la unificación del Estado francés, la monarquía extendió su dominio real hasta donde le fue posible y después lo declaró inalienable. Este proceso llevó siglos, por lo que de manera sostenida aumentó su dominio y como consecuencia de esto creció el Poder del rey frente a los señores feudales. Con esto el monarca asumía los Poderes supremos de justicia, de legislación y de policía. Jellinek, dice lo siguiente: *"...Al final del siglo XIII aparece por vez primera el principio de que el rey era sovrains de todo el reino sobre los barones, a quienes igualmente se les llamaba soberanos."*⁷³

Como signo evidente de la soberanía se encuentra el derecho del rey a juzgar como órgano supremo de justicia.⁷⁴

Jellinek, apunta que los legistas exaltan la doctrina absolutista, la cual da al monarca francés un poder ilimitado con lo cual se niega cualquier poder

⁷⁰Ibidem, p. 408.

⁷¹Ibidem, p. 410.

⁷²Ibidem, p. 410-411.

⁷³Ibidem, p. 411.

⁷⁴Ibidem.

sustantivo frente al mismo. Esto propicia la unidad del Estado francés, la que viene acompañada de una consecuencia de lo más significativa para el Poder del Estado, como lo es la transformación del concepto de soberanía del rey, el cual deja de ser relativo para convertirse en absoluto. Es decir, deja de ser superior para ser “*supremus*”.⁷⁵

De este modo el Estado francés logró combatir a los señores feudales y salir victorioso de esa lucha por la soberanía.

Otra aportación importante, acerca de la soberanía, fue la que hizo la doctrina italiana, al decir que la concentración de Poder del Estado radica en el príncipe de ahí nace la idea de que el Poder es elemento constitutivo del Estado.⁷⁶

Para el siglo XV renace la idea de que el Estado es una unidad y con esto se dice que aquél es una comunidad con un Poder único –el del príncipe- que domina en lo interior sin oposición y que es independiente en lo exterior.⁷⁷ Podemos observar que en esta época, ya existe una idea más clara del concepto de soberanía.

Sin embargo, cabe hacer una aclaración al respecto, porque esta idea del Poder soberano la da AeneasSylvius –citado por Jellinek-, ya que dicho autor solo reconoce el Poder soberano antes descrito para el emperador romano, desconociendo a los demás Estados como tales.⁷⁸

Hasta aquí, advertimos que la soberanía es un concepto en sentido negativo, porque éste deriva de las luchas de defensa que los Estados, a través de siglos, han venido gestando contra los poderes que se le opusieron: imperio romano, Iglesia y los señores feudales.

Pasaré a exponer el concepto de soberanía desde una perspectiva positiva.

Debo aclarar que en un principio la lucha por la soberanía del Estado se concebía como una lucha entre el monarca contra el papa, el emperador y el

⁷⁵Ibidem, p. 411-412.

⁷⁶Ibidem, p. 412.

⁷⁷Ibidem, p. 413.

⁷⁸Ibidem.

señor feudal. Es decir, en esta época la soberanía la posee el monarca. Esto traía como consecuencia que el príncipe no se encontraba limitado en forma alguna por el derecho público, es decir, el Poder que detenta es absoluto.⁷⁹

Jean Bodin y Nicolás Maquiavelo proclamaban el Poder absoluto del príncipe, ya fuera para preservar el Estado o para construir la unidad del mismo; el primero llegó a afirmar que la única forma de preservar el Estado, en medio de las guerras civiles, era el reconocimiento del Poder absoluto del monarca; en tanto que el segundo dijo que para la formación del Estado italiano: *“un poder en el príncipe que sólo hiciese valer su propia voluntad sin consideración alguna y destruyese cuanto se le colocase en su camino”*.⁸⁰

Para darle un sentido positivo a la soberanía, tuvo que recurrirse a la noción de que el pueblo da origen al Poder del Estado y que el Poder del príncipe deriva del pueblo.⁸¹

El sentido positivo de la soberanía en un principio fue considerado por la teoría desde la vida concreta del Estado, porque solo tomaba en cuenta al monarca (soberano) que era la persona que estaba en la cima del mismo. Aquí es donde el soberano exige para sí ciertos derechos que son dados por el orden jurídico de la época y a su vez, estos derechos son considerados como elementos esenciales y necesarios del poder soberano.⁸²

De esta forma Bodin señala que el derecho de soberanía presentaba ocho aspectos (que eran los que el rey de Francia reclamaba para sí):

- a) derecho de legislar,
- b) derecho sobre la paz y la guerra,
- c) derecho a nombrar los altos dignatarios,
- d) derecho supremo de justicia,

⁷⁹Ibidem, p. 416-417.

⁸⁰Ibidem, p. 417.

⁸¹Ibidem, p. 420.

⁸²Ibidem, p. 422.

- e) derecho a la fidelidad y a la obediencia,
- f) derecho de gracia,
- g) derecho de moneda, y
- h) derecho a fijar impuestos.⁸³

Como hemos dicho, la anterior lista de derechos, son los que el rey de Francia reclamaba para sí. Sin embargo, esto trae como consecuencia que el monarca otorga derechos a sus súbditos. Es decir, al pueblo no se le reconocen derechos, lo que significa que el rey podía en cualquier momento quitarle los derechos al pueblo. En este contexto podemos ver que en los albores de la soberanía, como concepto positivo, le pertenecía al monarca y no al pueblo.

Desde otra óptica, puede observarse que la concepción de la soberanía, en la época del absolutismo, es limitada porque se considera que aquella se agota en el ejercicio por parte del soberano que reclamaba para sí ciertos derechos.

Jellinek señala que Hobbes en el *Leviatán*, continúa con la búsqueda del sentido positivo de la soberanía –dentro del absolutismo. Sin embargo, Hobbes encuentra este sentido en el fin mismo del Estado. Para Hobbes, citado por Jellinek: “...no caben apelaciones contra el soberano, ni es susceptible de ser penado: es el supremo custodio de la paz y la más alta autoridad en materia de fe. Es legislador, juez supremo, señor de la paz y de la guerra y de todos los servicios; tiene el derecho de recompensar y castigar *praeter legem*, y es, por último, la fuente de todos los honores y dignidades.”⁸⁴

Thomas Hobbes, en Inglaterra elabora otra enumeración del contenido de la soberanía poniendo énfasis en el fin del Estado.

Más aún, se observa que la concepción de la soberanía, en la época del absolutismo, es limitada porque se cree que aquella se agota en ejercer por parte del soberano en ciertos derechos que reclama para sí.

⁸³Ibidem. P. 422-423.

⁸⁴Ibidem, p. 423.

Posteriormente, desde mi punto de vista, Locke va más allá de los autores anteriores porque distingue en el Estado cuatro Poderes, que son: legislativo, ejecutivo, federativo y la prerrogativa.⁸⁵ Como advertimos es más amplio, ya que tanto Bodin como Hobbes, al enumerar ciertos derechos limitan sus concepciones.

Después de considerar que la soberanía le correspondía a una persona, esto es al príncipe, arriba al ambiente político la idea de que la soberanía pertenece al pueblo.

Con esto surge la idea de que la soberanía que ejerce el monarca absoluto o el parlamento descansa en el pueblo. Esta idea la conciben autores clásicos como John Locke, Montesquieu, Emmanuel Sieyés y Benjamin Constant.⁸⁶

De esta forma la teoría del Contrato Social de Rousseau y de *la voluntad general* que se expresan en el poder legislativo según Montesquieu. Decían que la vida del Estado se adecua a los principios del pueblo y no a los del monarca.⁸⁷

Como ejemplo de esto último tenemos las constituciones, tanto de la Unión como las particulares de cada estado, de los Estados Unidos de América; los experimentos constitucionales de la Revolución Francesa, la construcción de la monarquía belga que descansa sobre la base de la soberanía nacional.⁸⁸

No obstante, el auge de la soberanía popular y los ejemplos que hemos citado, la idea y la práctica de que la soberanía descansa en el príncipe sigue teniendo influencia en los siglos XVIII y XIX. Esto se da con el apoyo de la idea del derecho divino de los monarcas.⁸⁹

Jellinek, dice acerca del concepto de soberanía lo siguiente, *“El camino acertado acerca de esto, como en tantas otras cuestiones, se debe a Gerber, quien hizo notar que la soberanía no era el poder del Estado, sino un atributo del mismo, y añadía: “Las expresiones soberanía del príncipe, soberanía*

⁸⁵Ibidem, p. 424.

⁸⁶Ibidem, p. 425.

⁸⁷Ibidem, p. 426.

⁸⁸Ibidem.

⁸⁹Ibidem.

*del pueblo y soberanía de la nación, sólo son frases que se aplican a distintas teorías políticas...*⁹⁰

Después de la revisión histórica expuesta por Jellinek acerca de la soberanía, nos dice, que ésta es una categoría histórica y no absoluta, como algunos pretenden.⁹¹

La soberanía en un principio presenta perfiles negativos porque el Estado en la Edad Media se encontraba limitado por otros poderes, tanto externos como internos. En este tenor, el Estado, se vio obligado a hacer una defensa de su Poder, respecto de aquellos opositores. En este sentido la soberanía, en palabras de Jellinek: *"...significa la imposibilidad de limitar jurídicamente la propia voluntad, mediante un poder extraño, sea o no este poder el de un Estado."*⁹²

Posteriormente, la soberanía adquiere un contenido positivo, el cual Jellinek conceptúa de la siguiente manera: *"Según el aspecto positivo, consiste la soberanía en la capacidad exclusiva que tiene el poder del Estado de darse, en virtud de su voluntad soberana, un contenido que la obligue, y en la de determinar todas las direcciones su propio orden jurídico."*⁹³

Sin embargo, desde el punto de vista formal la soberanía es un Poder que no conoce límites. Es decir, para la teoría del derecho natural, aquélla puede tener límites reales o morales pero nunca límites de carácter jurídico.⁹⁴

Jellinek se opone a la anterior afirmación que hace la teoría del derecho natural. Porque considera que si bien la soberanía es un concepto jurídico, esto no significa que el Poder del Estado sea ilimitado jurídicamente, ya que al darse el Estado su propio orden jurídico, tiene que respetar los derechos de las personas que son parte de él y el reconocimiento del derecho internacional. Más aun, el Estado es el primero que tiene que someterse al orden jurídico que él mismo se ha impuesto.

⁹⁰Ibidem, p. 431.

⁹¹Ibidem, p. 432.

⁹²Ibidem, p. 438.

⁹³Ibidem.

⁹⁴Ibidem, p. 433.

Sintetizando lo anterior, Jellinek dice lo siguiente *“Soberanía no indica ilimitabilidad, sino tan sólo facultad de determinarse por sí mismo exclusivamente, y por tanto, la autolimitación del poder del Estado, no obligado jurídicamente por poderes extraños para instituir un orden dado sobre la base del cual solamente la actividad del Estado adquiere un carácter jurídico.”*⁹⁵

Sin embargo, quien precisó con mayor claridad política el concepto soberanía fue Juan Jacobo Rousseau al señalar que ésta es el ejercicio de la voluntad general. Es decir, el Poder dirigido por ésta.⁹⁶

A su vez, considera que la voluntad general (los ciudadanos) es quien debe dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con la finalidad para la cual fue creado, que no es otra que el bien común.⁹⁷

La soberanía, para el autor ginebrino, reviste dos características: inalienable e indivisible. Éstas son inseparables porque la voluntad es general, ya que ésta pertenece al pueblo que forma al Estado, la cual debe buscar el bien común.⁹⁸

La soberanía es inalienable porque pertenece a la voluntad general. Es decir, al pueblo, quien puede obligarse solo para el presente, pero no para el futuro. Porque obligarse para el mañana entrañaría la posibilidad de hacerlo por algo que sea contrario al bien común.⁹⁹

En otras palabras, obligarse para el futuro significa que el pueblo se compromete a obedecer únicamente, quitándole por la tanto su libertad, perdiendo su carácter como tal. Lo cual trae como consecuencia la destrucción del cuerpo político.

La soberanía es indivisible debido a que la voluntad es general, la cual tiende al bien común.¹⁰⁰

⁹⁵Ibidem, p. 437.

⁹⁶Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, Porrúa, 2006, p. 17.

⁹⁷Ibidem.

⁹⁸Ibidem, p. 18.

⁹⁹Ibidem.

¹⁰⁰Ibidem.

Sin embargo, los políticos la han dividido en sus fines y objeto. Rousseau concluye que esto es erróneo porque no se tienen nociones exactas de la autoridad soberana, porque considera como actos de soberanía a las emanaciones de la misma. Esto lo ejemplifica el autor de la siguiente manera: “...el acto de declarar la guerra como el de celebrar la paz se han calificado actos de soberanía; lo cual no es cierto, puesto que ninguno de ellos es una ley sino una aplicación de la ley, un acto particular que determina la misma...”¹⁰¹

Todo acto de soberanía obliga o favorece a todos los ciudadanos por igual, gracias al pacto social celebrado entre los integrantes del cuerpo político.¹⁰²

Un acto de soberanía es constituido por un convenio del cuerpo político con cada uno de los miembros que lo integran y no del superior con el inferior. Cuyas características son: legitimidad, ya que su base es el contrato social; equidad, debido a que es común a todos; utilidad, porque su objeto es el bien común; y solidez, ya que su garantía es la fuerza pública y el poder supremo.¹⁰³

Al respecto Thomas Hobbes afirmó que la soberanía se encuentra en el ejercicio de los medios suficientes, por parte del soberano, para garantizar la paz y la defensa de los súbditos, cuya característica es la indivisibilidad.¹⁰⁴ Es decir, la soberanía es el medio para lograr los fines para los cuales fue creado el Estado: la seguridad y la convivencia armónica de los miembros del mismo.

Los hombres al instituir el Estado otorgan la soberanía al hombre o asamblea de hombres¹⁰⁵ que han elegido para que funja como su representante, quien recibirá el nombre de soberano.

El autor del *Leviatán* considera que los derechos constitutivos de la soberanía son los siguientes:

- a) Juzgar sobre las opiniones y doctrinas.
- b) Expedir normas sobre la propiedad.

¹⁰¹Ibidem, p. 19.

¹⁰²Ibidem, p. 22.

¹⁰³Ibidem.

¹⁰⁴Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 2010, p. 145.

¹⁰⁵Ibidem, p. 142-143.

- c) Decidir en caso de controversias respecto a la ley.
- d) Declarar la guerra y hacer la paz con otros Estados.
- e) Elegir consejeros, ministros, magistrados y funcionarios.
- f) Recompensar o castigar a los súbditos.
- g) Crear leyes de honor.¹⁰⁶

Estos derechos son comunicables e inseparables, porque si el soberano transmite alguno de ellos, la conservación de la paz y de la armonía del Estado se verían seriamente afectadas.¹⁰⁷

Por ello, Hobbes asevera “... *un reino intrínsecamente dividido no puede subsistir.*”¹⁰⁸

Por último Hermann Heller en su obra *Teoría del Estado*, indica que la soberanía *consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio.*¹⁰⁹

Es decir, la soberanía es el atributo del Poder del Estado, mediante la cual se logra mantener la unidad de la organización estatal y es a ésta a quien pertenece su ejercicio.

La unidad de la organización estatal se alcanza porque la soberanía le da al Poder del Estado la capacidad de resolver las pugnas que se susciten dentro de su territorio, en última instancia. Lo cual significa que sobre dicho Poder no existe otro, es el único que goza de carácter supremo y exclusivo.¹¹⁰

¹⁰⁶Ibidem, p. 145-148.

¹⁰⁷Ibidem, p. 148.

¹⁰⁸Ibidem.

¹⁰⁹Heller, Hermann, *Teoría del Estado*,

¹¹⁰Ibidem, p. 312.

Por lo tanto, las decisiones que toma el Poder se imponen a todos los habitantes del territorio estatal.

Por otro lado, la soberanía hace ilimitable al Poder del Estado debido a que sus determinaciones pueden, incluso, contravenir el derecho positivo. Es decir, la organización estatal como un todo, cuando lo juzgue necesario se constituirá en Poder constituyente, para crear un nuevo orden que garantice la unidad de la cooperación social-territorial.

En suma, para Heller, la soberanía significa que el Poder del Estado, dentro de su territorio, es supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo.¹¹¹

1.2 GOBIERNO.

Según Karl Deutsch el concepto gobierno se construye tomando como base la etimología de la palabra, aseverando que proviene del griego *kybernetes*, vocablo usado por los griegos para llamar al conductor o timonel de un barco.¹¹²

De ahí que el antiguo pensamiento político griego utilizara como analogía al barco para explicar el fenómeno del gobierno. Debido a que la dirección de los barcos y de las organizaciones políticas precisan un dominio de conocimientos y técnicas muy parecidas.

El gobierno se refiere al arte de la dirección de las grandes comunidades humanas.¹¹³ Es decir, tanto a la dirección y el control, ocupándose de las interrogantes ¿Quién controla qué, cuándo y cómo?¹¹⁴

Deutsch argumenta que al timonel de un barco, le es necesario conocerlo, saber con qué elementos cuenta para conducirlo; además debe percatarse dónde se encuentra la nave. Por otro lado, le es preciso tener conocimiento sobre el medio ambiente idóneo para el barco, así como saber a dónde quiere

¹¹¹Ibidem.

¹¹²Deutsch, Karl W., Política y gobierno, México, FCE, 1976, p. 20.

¹¹³Ibidem, p. 20.

¹¹⁴Ibidem, p. 190.

ir. Estos instrumentos, asegura el autor, son los que requiere el gobierno para la conducción de un país.¹¹⁵

La división del trabajo es necesaria para el gobierno, ya que su labor es compleja. La cual se divide en orientación y navegación. Es decir, el gobierno, a través de su primer mandatario y su ministro de relaciones exteriores, debe saber lo que su propio pueblo anhela, así como tener conocimiento del escenario internacional.¹¹⁶

Por otra parte el distinguido maestro mexicano Jorge Fernández Ruíz apunta que gobierno proviene del latín “gubernare” y que a su vez el verbo “gobernar” significa mandar con autoridad o regir una cosa. Otras acepciones de este verbo serían guiar y dirigir, lo que trasladado a términos políticos gobernar sería guiar y dirigir al Estado y por tanto mandar en él.¹¹⁷

Fernández Ruíz conceptúa al gobierno desde dos perspectivas, que desde mi punto de vista se complementan: a) en sentido orgánico “*estructura depositaria de las funciones del poder público*”; b) en sentido funcional comprende “*el ejercicio de las funciones del poder del Estado, o sea, del poder público, al que también se le identifica como poder político*”.¹¹⁸

Por otro lado, menciona que el gobierno puede observarse desde dos dimensiones. En sentido amplio “*el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental, es decir, al conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos*”; en sentido restringido: “*se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano Ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo*.”¹¹⁹

Vittorio Emmanuele Orlando manifiesta al respecto: “*...el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto, vale decir, como el conjunto de los institutos colocados en el ordenamiento jurídico para el ejercicio*

¹¹⁵Ibidem, p. 20-21.

¹¹⁶Ibidem, p. 21.

¹¹⁷Fernández Ruíz, Jorge, *Poder ejecutivo*, México, Porrúa, 2008, p. 227.

¹¹⁸Ibidem.

¹¹⁹Ibidem, p. 228.

*de la soberanía; él se encuentra en el vértice de todo ordenamiento jurídico como aquello que representa el órgano central supremo que forma, manifiesta y opera la voluntad del Estado y en cuanto es a él que viene a parar toda la vida de la nación recibiendo impulsos y directivas.*¹²⁰

El gobierno es un elemento esencial del Estado y cuya importancia es tan grande que éste no puede existir sin aquél, ya que al gobierno se le atribuyen tareas tan relevantes como la conformación de la voluntad y la conducción, dirección y acción del ente estatal. Estas funciones, sin duda de lo más relevante para la vida del Estado, son realizadas por el gobierno a través del ejercicio de la función pública, con la intención de alcanzar sus fines.¹²¹

Como puede observarse de los anteriores conceptos expuestos de gobierno, éste es visto desde diferentes ópticas, las cuales desde la mía son válidas porque nos dan una visión muy amplia de lo que significa gobierno.

Es muy importante saber que Estado y gobierno no son sinónimos, sino que el primero es mucho más amplio porque designa a toda la organización política de una sociedad, mientras que el segundo es parte del Estado, es quien ejerce el Poder dentro de éste.

El gobierno puede ser visto desde una perspectiva amplia que sería el conjunto de los tres órganos a través de los cuales se manifiestan el Poder y la soberanía: legislativo, ejecutivo y judicial. O desde una perspectiva restringida, como lo es únicamente, el órgano ejecutivo.

También puede verse desde su estructura o desde su funcionamiento. Ambos aspectos son complementarios porque la estructura necesita funcionar para tener vida y cumplir con los fines para los cuales fue creado el Estado.

No obstante lo anterior, la nota esencial del gobierno es la de ejercer la dirección y conducción del Poder del Estado, así como la realización de la soberanía para que éste tenga vida y por lo tanto, logre sus fines. Lo hará

¹²⁰Ibidem, p. 227-228.

¹²¹Ibidem, p. 227.

legislando (creando leyes); ejecutando leyes y administrando los recursos del Estado; y dirimiendo conflictos entre los miembros del Estado.

Esto último se manifiesta a través de los órganos creados para tal efecto: legislativo, ejecutivo y judicial. A su vez éstos se manifiestan por la acción de los titulares de los mismos.

Estos órganos a través de las funciones que les han sido encargadas tienen la importante tarea de encauzar la vida colectiva de una sociedad, interviniendo en todas las actividades tanto públicas como privadas. Sin embargo, esto no se realiza de manera arbitraria porque los titulares de los órganos del Poder del Estado deben observar el orden jurídico vigente que se ha dado aquél en ejercicio de su soberanía.

2.- LOS PODERES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

2.1. CONCEPTO.

Una vez que he expuesto el concepto de gobierno es importante vincularlo al de Estado Democrático de Derecho como expresión legitimadora del ejercicio del Poder político. Desde esa perspectiva conviene analizar a partir del liberalismo, de la democracia y del apego del Estado al derecho, la forma en como se articulan los diversos elementos filosóficos y jurídicos que permiten orientar y definir al Estado contemporáneo.

Para ello considero indispensable citar a Elías Díaz autor de la obra *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, misma donde de manera clara y concisa describe y analiza con pulcritud el desarrollo del Estado cuyo fundamento se haya en el respeto y condición sine qua non del derecho.

Como punto de partida vamos a dar un concepto del mismo. Proporcionado por Elías Díaz en su obra *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*:

“...el Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de

Derecho consiste así fundamentalmente en el imperio de la ley: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general. El Estado de Derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contraponen a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente, o al menos insuficientemente regulado y sometido al Derecho.”¹²²

Respecto del concepto antes transcrito, el autor comenta que aunque todo Estado crea y utiliza al Derecho, éste debe revestir ciertas características para que pueda ser considerado Estado de Derecho. Es decir, debemos tener muy claro y ser muy precisos al utilizar el término Estado de Derecho. Por ello deduce el autor que no todo Estado es un Estado de Derecho, ya que el sistema normativo jurídico debe encontrar su fuente en la voluntad general y no en la voluntad autoritaria de un solo individuo u órgano del Estado.

Las características que debe revestir el Estado de Derecho son las siguientes:

“a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.

b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

c) Legalidad de la administración: actuación según ley y suficiente control judicial.

d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.”¹²³

El imperio de la ley es la característica fundamental del Estado de Derecho. Como ya se comentó líneas arriba, la ley debe entenderse como la creada por el órgano del Estado que represente a la voluntad general, es decir, el órgano legislativo. Éste debe ser elegido por los ciudadanos de manera libre. La creación de la ley debe ser creada conforme a una ley fundamental que será la Constitución, lo cual significa, que las leyes ordinarias deberán vincularse con la ley fundamental a través del control de la constitucionalidad. En suma las leyes ordinarias estarán subordinadas a la Constitución, ya que ésta es la

¹²²Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981, p. 17.

¹²³Ibidem, p. 31.

norma suprema de la cual emanan las demás leyes, pero, sobre todo, para que el imperio de la ley sea tal y se encuentre dentro de un Estado de Derecho, comenta Elías Díaz, la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no producto de la voluntad de un dictador.¹²⁴

La segunda característica del Estado de Derecho es la separación de los poderes. Esto quiere decir, que debe haber una distribución de funciones entre los órganos del Estado encargados de la dirección del mismo, para realizar por un lado, la creación de las leyes, lo cual correspondería a la representación de la voluntad general, es decir, al órgano legislativo, y por otro lado la aplicación de las leyes correspondería a los órganos ejecutivo y judicial. Lo cual significa que una vez diferenciadas las competencias de cada uno de los órganos, en sentido estrictamente formal, no puede ningún órgano invadir de manera arbitraria la esfera competencial de los otros dos.¹²⁵

Elías Díaz nos aclara que la división de poderes no debe entenderse de una manera absoluta y rígida. Es decir, que la división debe entenderse en cuanto a las funciones que cada uno de los órganos realiza, sin llegar al extremo de considerar a las funciones realizadas por éstos como campos aislados, sino todo lo contrario debe haber relaciones, controles e intervenciones mutuas entre ellos.¹²⁶

La tercera característica del Estado de Derecho, consistente en la legalidad de la Administración, nos indica que ésta en su actuar debe someterse a la ley y por lo tanto no actuar de manera arbitraria. Dicho de otro modo, la Administración debe actuar con base a lo que las leyes previamente establecidas le permiten, porque de lo contrario no estaría respetando las dos características anteriores con lo cual rompería con el Estado de Derecho, o bien, éste dejaría de existir, provocando a su vez la falta de seguridad jurídica de los particulares.¹²⁷

Por último, la cuarta característica del Estado de Derecho, consistente en que los derechos y libertades fundamentales de la persona constituye el fin último,

¹²⁴Ibidem, p. 31-32.

¹²⁵Ibidem, p. 33.

¹²⁶Ibidem.

¹²⁷Ibidem, p. 36.

en la cúspide de la pirámide del mismo. Es decir, que las tres características antes mencionadas son la base en que se sustenta esta última.

Los derechos y libertades fundamentales de la persona son las exigencias éticas conquistadas históricamente, en las cuales se fundamenta todo Estado de Derecho. Es por ello que éste debe garantizar la realización de aquéllas a través de su establecimiento en un sistema jurídico-constitucional.¹²⁸

Elías Díaz comenta, respecto a esta característica, en el sentido de que el liberalismo clásico no garantiza de manera suficiente los derechos y libertades a todos los miembros del Estado o si la hace es desde un punto de vista estrictamente formal y parcial, ya que solo los garantiza de manera efectiva a un solo sector, que es el de la burguesía. Para tratar de atenuar esta situación provocada por el capitalismo, surge el Estado Social de Derecho, mejor conocido como Estado del Bienestar, el cual pretende ampliar la aplicación de los derechos y libertades fundamentales de las personas a través de una mayor intervención estatal, en la que se da preferencia a los derechos sociales, sin alterar de manera sustancial los principios básicos del sistema económico capitalista.¹²⁹

Sin embargo, el Estado social de Derecho no es la solución efectiva para la realización plena de los derechos y libertades fundamentales de las personas, es necesario, para lograrlo, pasar al sistema socialista, es decir, al Estado Democrático de Derecho.¹³⁰

Para garantizar, de manera efectiva y que no solo se queden en palabras, los derechos y libertades fundamentales de las personas se requieren dos condiciones: la primera, consiste en que los derechos humanos se concreten a través de su protección formalizada e institucionalizada en el ordenamiento jurídico positivo; y como segunda condición, necesariamente ligada a la anterior, que los mecanismos socioeconómicos se dirijan y planifiquen con la

¹²⁸Ibidem, p. 38-39.

¹²⁹Ibidem, p. 39.

¹³⁰Ibidem.

mira puesta en lograr de manera efectiva la realización de esos derechos para todos los hombres.¹³¹

2.2. SUS PODERES Y FINES.

Los Poderes del Estado Democrático de Derecho son los tres que clásicamente ha tomado en consideración la teoría de la división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Como hemos mencionado no se debe ver esta división de manera rígida y separada, ya que lo que se pretende con esta separación es evitar la concentración del Poder.¹³²

Cada uno de estos tres Poderes tiene una esfera de competencias bien definida, sin olvidar que entre ellos existen relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.¹³³

Una vez aclarado lo anterior, con el fin de evitar confusiones al respecto. Veamos ahora cuáles son sus poderes y fines.

Al Poder legislativo corresponde la función de crear las leyes¹³⁴. Atañe el ejercicio de esta tarea al Parlamento (que tiene diferentes denominaciones según el país de que se trate). Este órgano debe representar la voluntad general del pueblo y por lo tanto la legislación que de él emane debe coincidir con los intereses del electorado, es decir, de todos los ciudadanos del Estado.

Por otro lado, la ejecución de las leyes emanadas del Poder legislativo son ejecutadas por los otros dos Poderes, que son el ejecutivo y el judicial, cada uno en su respectivo ámbito de competencias.¹³⁵

Por su parte el Poder ejecutivo, ejecuta la legislación a través de la Administración Pública, sometiéndose por tanto en su actuación a la ley.¹³⁶

¹³¹Ibidem, p. 40.

¹³²Ibidem, p. 33.

¹³³Ibidem.

¹³⁴Ibidem.

¹³⁵Ibidem.

El poder judicial, ejecuta la legislación dirimiendo los conflictos que se susciten entre los gobernados, entre los gobernados y el gobierno o entre los órganos del Estado. Esta función debe llevarla a cabo, al igual que el Poder ejecutivo, de conformidad con la legislación emanada del Poder legislativo.¹³⁷

Una vez delimitadas las funciones de cada uno de los Poderes podemos decir que ninguno de los tres Poderes puede extralimitarse de manera indebida en sus esferas competenciales. Lo cual significa que solo el Parlamento puede legislar en sentido estrictamente formal, por tanto los otros dos Poderes no pueden ejercer dicha función, a pesar de que el ejecutivo tenga reservadas ciertas facultades normativas (por ejemplo, la facultad reglamentaria). Además, las facultades normativas del ejecutivo deben estar sometidas a la legislación emitida por el Poder legislativo, es decir, no deben ir más allá de lo que la ley en sentido formal ha establecido.¹³⁸

Por otro lado, siguiendo con la misma lógica, tampoco los Poderes legislativo y ejecutivo pueden juzgar, tarea que le corresponde en sentido estrictamente formal al Poder judicial. Asimismo, anota Elías Díaz, “*los encargados de la función ejecutiva no coincidirán con los órganos legislativos ni con los judiciales.*”¹³⁹

2.3. RELACIONES DE COORDINACIÓN Y SUPRASUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES.

Como hemos mencionado la separación de Poderes debe entenderse no como una separación rígida y absoluta en donde los Poderes actúan de manera aislada, sino todo lo contrario, debe entenderse como una distribución de funciones, en donde los Poderes actúan de manera coordinada, para ello la legislación establece una serie de relaciones entre ellos.¹⁴⁰

¹³⁶ Ibidem, p. 36.

¹³⁷ Ibidem, p. 35.

¹³⁸ Ibidem, p. 38.

¹³⁹ Ibidem, p. 33.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 33.

Las relaciones de coordinación y suprasubordinación entre los Poderes buscan evitar la concentración del Poder para no caer en el absolutismo o en la dictadura.¹⁴¹

Desde otra arista, podemos decir que mediante las relaciones de coordinación y suprasubordinación lo que se busca es controlar y limitar el Poder del Estado, lo cual constituye una característica del Estado de Derecho.¹⁴²

Dichas relaciones se lograrán a través de la división de Poderes, en la cual, la primacía corresponde al Poder legislativo, porque éste es quien crea el Derecho, quedando subordinados a él los Poderes ejecutivo y judicial, ya que son quienes ejecutan el Derecho creado por aquél.¹⁴³

La anterior afirmación podría llevarnos a pensar que el Poder legislativo goza de un Poder absoluto, sin embargo, no es así porque éste se encuentra limitado por la Constitución y por el Poder judicial, quien actúa a través de los diversos tribunales que cada sistema crea para vigilar la constitucionalidad de las leyes que aquél emite.¹⁴⁴

Más aún, el Poder judicial, debe actuar subordinado a la legislación creada por el Poder legislativo. Para ello debe otorgar a aquél las herramientas necesarias para garantizar, por un lado, su independencia respecto de los otros dos poderes, y por el otro, debe garantizar la seguridad jurídica de todos los ciudadanos.¹⁴⁵

Las herramientas jurídicas necesarias para lograr lo anterior consisten en un sistema procesal regular, ordenado y coherente.¹⁴⁶

En cuanto al Poder ejecutivo, éste al igual que el judicial, debe actuar de conformidad con la legislación expedida por el Poder legislativo. Lo cual significa que la Administración estará subordinada a la ley. Para ello deberá existir un sistema de justicia administrativa que controle las infracciones que la

¹⁴¹Ibidem. P. 34.

¹⁴²Ibidem.

¹⁴³Ibidem, p. 35.

¹⁴⁴Ibidem, p. 35.

¹⁴⁵Ibidem.

¹⁴⁶Ibidem.

Administración cometa contra los ciudadanos, y que garantice la seguridad jurídica de los particulares.¹⁴⁷

Sin embargo, el sistema de justicia administrativa no es suficiente para garantizar tanto la sumisión de la Administración a la ley como la seguridad jurídica de los ciudadanos, ya que se requiere que el control sobre la misma sea efectivo. Para ello resultan indispensables otros mecanismos que garanticen tal efectividad, los cuales son los controles jurisdiccionales.¹⁴⁸

Los controles jurisdiccionales consisten en un sistema de recursos contencioso-administrativos a favor de los particulares en contra de las infracciones legales que pudiera cometer la Administración en perjuicio de aquéllos.¹⁴⁹

Asimismo, comenta Elías Díaz, debe mantenerse un control jurisdiccional sobre los Poderes normativos de la Administración (facultad reglamentaria y legislación delegada).¹⁵⁰

3.- RÉGIMEN Y SISTEMA.

3.1. RÉGIMEN POLÍTICO

María Eugenia Valdés Vega hace una revisión del concepto de régimen político abordando a algunos autores que se han encargado de su estudio.

El primero al que hace referencia es Maurice Duverger: *“Duverger llamó régimen político al subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social que están coordinadas entre sí. A causa de que las sociedades están organizadas políticamente de modo diferenciado, existen diversos tipos de regímenes políticos: parlamentario, presidencialista, de partido único, etc.”*¹⁵¹

¹⁴⁷Ibidem, p. 36.

¹⁴⁸Ibidem, p. 37

¹⁴⁹Ibidem.

¹⁵⁰Ibidem, p. 38.

¹⁵¹Emerich, Gustavo y Alarcón Víctor (coordinadores), *Tratado de Ciencia Política*, Anthropos, México, 2007, p. 80.

Otro autor es el politólogo italiano Leonardo Morlino, quien con base en el enfoque sistémico de Easton, dice que el régimen político se compone de tres elementos: valores, normas y estructuras de autoridad.¹⁵²

Morlino explica que los valores “*están en la base de ciertas ideologías y doctrinas o bien entran más o menos implícitamente en la praxis política, es decir, están articulados abiertamente en expresiones simbólicas o son justificaciones latentes del régimen.*”¹⁵³ Por otro lado, anota que los valores son importantes en los sistemas ya que condicionan a los otros dos elementos del régimen, es decir, a las normas y estructuras de autoridad. Sin embargo, para que los valores lleguen a tener tal alcance deben ser dominantes, los cuales adquieren esta característica porque son defendidos por miembros eficaces políticamente hablando, y a su vez, no son rechazados abiertamente por otros. Además, sucede algo muy importante con los valores, imponen límites a la práctica política del régimen. Estos límites impuestos al régimen son de tal importancia porque determinan el conjunto de fines que pretende alcanzar el sistema.

En cuanto a las normas, nos dice Morlino, “*son las reglas operativas o reglas del juego que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos.*” Estas normas pueden ser formalizadas o no. Aun en el caso de que las normas no sean formalizadas, están sujetas a sanciones dentro del sistema.¹⁵⁴

Por último, las estructuras de autoridad, nos dice Morlino, son “*el conjunto de los roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos.*” Además, aclara que los roles asignados a determinados individuos del sistema se deben distinguir de los propios individuos que los desempeñan. Estos roles cuentan con una característica muy importante, que es la autoridad, ya que los titulares de los mismos tienen la capacidad de ordenar, mandar y de obligar. Es

¹⁵²Ibidem, p. 80-81.

¹⁵³Ibidem, p. 81.

¹⁵⁴Ibidem.

decir, su capacidad es coactiva. Lo que los diferencia de otros roles que carecen de tal capacidad como pudieran ser los líderes de opinión o los grupos de presión.¹⁵⁵

Lúcio Levi asevera que las instituciones organizan la estructura del Poder político que selecciona a los gobernantes y asigna su papel a los individuos comprometidos en la lucha política; por otro lado, afirma que las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos. Esto trae como consecuencia el desempeño regular y ordenado de la lucha por el Poder y su ejercicio, así como de las actividades sociales vinculadas a este último.¹⁵⁶

Concluye diciendo que: *“la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho lo son) sensiblemente contrastantes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales.”*¹⁵⁷

Levi apunta que los tipos de régimen dependen de las condiciones sociales y políticas internas e internacionales, pero sobre todo, dependerá de la forma en que se asuma la lucha política. Es decir, en el sistema de partidos que impere, porque, apoyado en Duverger, dice que es en los partidos donde reside la sede efectiva del Poder.¹⁵⁸

Duverger llama régimen político al subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social.¹⁵⁹

Por tanto, el régimen político es el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social compuesto de valores, normas y estructuras de autoridad para organizar la estructura del Poder político. Mismas que aseguran la realización regular y ordenada de la lucha por el Poder y su ejercicio.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 81-82.

¹⁵⁷ Ibidem, p. 82.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980, 6ª ed., p. 33.

En consecuencia, el tipo de régimen político ejercido por una sociedad impone límites a la acción del gobierno y exige la elección de una política fundamental que orientará a aquél. Porque los valores como expresiones simbólicas o justificaciones latentes del régimen condicionan tanto a las normas como a las estructuras de autoridad del mismo.

Asimismo, las normas y estructuras de autoridad institucionalizan los valores del régimen. Con lo cual existen garantías dentro del sistema social para que los miembros del sistema participen en el proceso político y resuelvan los conflictos a través de reglas específicas. Por su parte, las estructuras de autoridad aseguran al sistema social que quienes ocupan posiciones de autoridad asumirán modelos regularizados de comportamiento para ordenar, mandar y obligar.

3.2. SISTEMA POLÍTICO

La explicación de este apartado es a partir del punto de vista de Karl Deutsch, quien considera que la mejor aproximación metodológica la logra Talcott Parsons, todos los sistemas sociales tienen cierto número de funciones básicas en común, que son realizadas por los diferentes subsistemas que los integran: familia, economía, cultura y política.¹⁶⁰

Las funciones básicas a las que se refiere Parsons, son las cuatro siguientes:

a) Mantener sus propios patrones básicos. Esta tarea es realizada principalmente, en la sociedad occidental, por la familia. Consiste, esta tarea, en proveer a sus miembros los elementos básicos para su subsistencia, como son alimentos, vestido y techo; por otro lado, los motivan mediante un proceso de apoyo y estímulos; y sobre todo, manteniendo la cultura de la sociedad, al ser transmitida a los niños, introduciendo ciertas variaciones a la misma.¹⁶¹

b) Adaptación de la sociedad a las condiciones cambiantes. El subsistema, que de manera principal, se encarga de esta tarea es el de la economía.

¹⁶⁰ Deutsch, op. cit., p. 164.

¹⁶¹ Ibidem, p. 164-165.

Consiste, en transformar el medio ambiente, para obtener de él los recursos necesarios para nuestra subsistencia.¹⁶²

c) Integración de toda la sociedad. Esta tarea es realizada por el subsistema cultural, el cual incluye a la educación, religión, filosofía y arte. Consiste en integrar a toda la sociedad a través de diversos medios como lo son la educación, que se encarga de reproducir la cultura; la religión y la filosofía, también, al igual que la educación, reproducen la cultura, pero de una manera diferente, ya que nos enseñan a ver más allá de lo que vemos en el presente, es decir, nos enseñan a ver a la humanidad y al universo a largo plazo, a través de los valores; y el arte por su lado, integra los diferentes aspectos del mundo, o bien, nos habla acerca de la falta de integración, la cual debe ser atendida.¹⁶³

d) Obtención de metas de la sociedad. Esta tarea es realizada por el sector político, en términos generales, y de manera particular por el gobierno. Quien organiza a la sociedad para realizar las metas que ésta ha escogido. Lo cual implica que el gobierno determine los medios de acción para alcanzar las metas elegidas por la sociedad.¹⁶⁴

Sin embargo, los subsistemas referidos no actúan de manera aislada, ya que como es de esperarse, tienen intercambios unos con otros y todos dependen de todos. Deutsch, dice al respecto, que los miembros de las familias que integran la sociedad, trabajan en la economía, de la cual reciben satisfactores para subsistir. Por otro lado, las unidades familiares se relacionan con el gobierno, cuando aquéllas formulan exigencias a éste.¹⁶⁵

De lo anterior se concluye que el sistema político es parte del macrosistema social. Lo cual nos da un panorama amplio para poder ubicar al sistema político dentro de la sociedad. Por lo tanto es hora de pasar a estudiar al sistema político en particular.

¹⁶²Ibidem, p. 165.

¹⁶³Ibidem.

¹⁶⁴Ibidem.

¹⁶⁵Ibidem, p. 165-166.

Karl Deutsch define al sistema político de la siguiente manera: *“Un sistema político es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza. Cohesión significa permanecer unidos o formar un todo... Covarianza significa cambiar juntos. Si una unidad cambia, la otra lo hace también.”*¹⁶⁶

Deutsch explica, que las unidades del sistema político deben ser interdependientes y lo serán en la medida en que aquéllas varíen juntas y estén dotadas de cohesión o que formen un todo. Además, agrega que la relación de interdependencia puede ser asimétrica, es decir, que las transferencias de efectos de unas unidades hacia otras sean fuertes y otras débiles o insignificantes.¹⁶⁷

Deutsch llama a las unidades interdependientes, componentes o partes de un sistema.¹⁶⁸

Un elemento importante dentro del sistema, es la transacción, ya que dice que un sistema se mantiene unido desde dentro, es decir, que al ser la *transacción una cadena de acontecimientos que se inicia en un lugar o unidad y termina en otro*, los componentes del sistema al formar un todo, permaneciendo unidos, cambian juntos por medio de la transacción.¹⁶⁹

Para Duverger en un sentido amplio, sistema es un conjunto de roles en los que los diversos elementos forman un conjunto ordenado y son interdependientes unos de otros.¹⁷⁰

Partiendo de la anterior definición de sistema, Duverger menciona, que una institución como el Parlamento puede ser considerada como un sistema de roles. Debido a que en esta institución encontramos todo un conjunto de roles que forman un todo, por supuesto, ordenado con una interdependencia entre ellos: diputado, senador, candidato, elector, miembro de la mayoría, presidente

¹⁶⁶Ibidem, p. 149.

¹⁶⁷Ibidem.

¹⁶⁸Ibidem.

¹⁶⁹Ibidem, p. 150.

¹⁷⁰Duverger, Maurice, op. cit., p. 30-31.

de comisión, funcionario de las cámaras, entre otros. Mas estos roles implican derechos y obligaciones, para ello cuentan con una serie de reglas, técnicas, instalaciones, entre otros recursos materiales para llevar a cabo sus funciones de manera optima, lo cual produce la definición de todos y cada uno de los roles que constituyen el sistema así planteado.¹⁷¹

Sin embargo, el término sistema se emplea en un sentido más restringido que el anterior, es decir, que el término en cuestión es reservado para todo el conjunto de roles que constituyen la cultura de un grupo y que a su vez lo define. Esto significa, que el término sistema en un sentido restringido es utilizado para definir la cultura de un grupo social, un grupo más amplio que una institución o una organización. En consecuencia, éstas son parte de aquél y por ende son consideradas como subsistemas, ya que el conjunto de roles que desempeñan es más restringido.¹⁷²

Duverger diferencia al sistema político del régimen político (ya que muchos los utilizan como términos sinónimos), diciendo que sistema político es más amplio que régimen político porque éste se encuentra inmerso en aquél. Es decir, al estudiar al sistema político debe analizarse al régimen político relacionado con los demás elementos del sistema social, tales como, el económico, la cultura, las ideologías, la historia, entre otros.

De lo anterior, Duverger deduce, que se llama sistema político al conjunto del sistema social, estudiado bajo la perspectiva de sus aspectos políticos.¹⁷³

De lo expuesto, infiero que el sistema político es una parte del macrosistema social, al que corresponde la organización de la sociedad para alcanzar las metas que ésta ha elegido. Asimismo, aquél se compone de unidades que forman un todo, que se caracterizan por su interdependencia, misma que produce la covarianza, si una unidad cambia genera efectos en otra u otras.

¹⁷¹Ibidem, p. 31.

¹⁷²Ibidem.

¹⁷³Ibidem, p. 33.

Del mismo modo, el sistema político es un conjunto de roles de la sociedad, a través de los cuales relaciona su régimen político con los otros elementos del sistema social: económico, ideológico y cultural.

3.3. SISTEMAS POLÍTICOS PREDOMINANTES O CLÁSICOS.

3.3.1. PRESIDENCIAL

Giovanni Sartori, en su obra *Ingeniería constitucional comparada*, define al sistema presidencial con base en tres criterios.

El primer criterio, nos dice Sartori, es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado. Éste puede variar de cuatro a ocho años.¹⁷⁴

El segundo criterio, para Sartori, es que el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Esto significa que el presidente, libremente, es quien nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es decir, no necesita de la aprobación del parlamento para nombrar a los miembros del gabinete. No obstante, esta prerrogativa de la que goza el presidente, puede éste si así lo desea formar un gabinete que agrade al parlamento. Sartori, nos dice, que aun cuando se diera esta última situación los miembros del gabinete siguen debiendo su designación al presidente y no al parlamento.¹⁷⁵

Otra situación que se desprende de este segundo criterio, nos dice Sartori, es la posibilidad que se dé al parlamento el poder de censurar a algún miembro del gabinete. La cual, de manera extrema, podría llegar a obligar a renunciar al miembro sometido a censura. Sin embargo, estos casos no violan este segundo criterio porque el presidente sigue conservando la prerrogativa de nombrar a los miembros del gabinete. En caso de que se obligara a renunciar a

¹⁷⁴Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2003, p. 97.

¹⁷⁵Ibidem, p. 98.

un miembro del gabinete por parte del parlamento quien nombra al sustituto es el presidente y no el parlamento.¹⁷⁶

El tercer criterio, para definir al sistema presidencial de conformidad con Sartori, es que el presidente dirige al Ejecutivo. Es decir, que la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. El jefe de Estado es también el jefe del gobierno. No debe existir una autoridad que se interponga entre el presidente y su gabinete. En otras palabras, no se permite una autoridad dual.¹⁷⁷

Sartori al explicarnos el prototipo del sistema político presidencial, que es el de los Estados Unidos de América, nos dice que la característica primordial de este sistema es la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso. Esta situación trae como consecuencia, que el parlamento no puede interferir en los asuntos internos del poder Ejecutivo. Además, el parlamento no puede destituir al presidente así como éste no puede disolver a aquél.¹⁷⁸

3.2.2. PARLAMENTARIO

Giovanni Sartori expresa que estos sistemas se caracterizan primordialmente porque no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento. Es decir, los poderes Ejecutivo y Legislativo se comparten porque el gobierno (ejecutivo) es designado o apoyado por el voto del parlamento y cuando éste le retira su apoyo aquél es destituido.¹⁷⁹

La característica antes mencionada del parlamentarismo tiene diversos matices lo cual nos conduce a hablar de varios parlamentarismos y no de uno solo, como pudiera pensarse. El funcionamiento de los sistemas parlamentarios es diferente debido a las diversas clases de relaciones que se establecen entre el

¹⁷⁶Ibidem.

¹⁷⁷Ibidem, p. 98-99.

¹⁷⁸Ibidem, p. 101-102.

¹⁷⁹Ibidem, p. 116.

Ejecutivo y el Legislativo.¹⁸⁰ Lo cual conduce a Sartori a distinguir tres variedades principales de sistemas parlamentarios:

- a) El sistema de primer ministro o de gabinete, cuyo ejemplo es el sistema parlamentario inglés. En este sistema el Ejecutivo prevalece sobre el Parlamento.
- b) El sistema de gobierno por asamblea, cuyos ejemplos son la Tercera y la Cuarta Repúblicas francesas. Este tipo de sistema casi impide gobernar.
- c) El sistema controlado por los partidos.¹⁸¹

Sartori anota que el sistema parlamentario de primer ministro inglés, se caracteriza por el gobierno de un solo partido, lo cual a su vez presupone un sistema de distritos electorales de un solo representante y esto engendra un sistema bipartidista. Dentro del sistema parlamentario inglés la disciplina partidista es muy importante para que funcione adecuadamente el gobierno de un solo partido.¹⁸²

El sistema parlamentario de gobierno por asamblea, representa la línea de sucesión directa del principio básico de los sistemas parlamentarios, que es la soberanía del Parlamento, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo, es decir, surge por sí mismo, por inercia. No obstante esto, los defensores a ultranza de los sistemas parlamentarios, no le reconocen tal carácter. Sucede todo lo contrario, lo consideran una desviación o una forma degenerada de los sistemas parlamentarios. Esto se debe a que este sistema tiene características que lo hacen muy conflictivo y por lo tanto impiden gobernar. Las características de este sistema son las siguientes:¹⁸³

- a) El gabinete no dirige la legislatura.
- b) El poder no está unificado, sino disperso y atomizado.

¹⁸⁰Ibidem.

¹⁸¹Ibidem, p. 116-117.

¹⁸²Ibidem, p. 120.

¹⁸³Ibidem, p. 128.

- c) La responsabilidad casi desaparece del todo.
- d) Hay poca o ninguna disciplina partidista.
- e) Los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente.
- f) Las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo.
- g) Los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara.

Por otro lado el sistema parlamentario controlado por los partidos, surge en aquellos países en los cuales no puede lograrse la base del principio de liderazgo. Es decir, no existen las condiciones para crear un sistema de primer ministro. Como consecuencia de esto último se tiene que recurrir a la estructuración de un sistema de partidos, en el cual puedan lograrse coaliciones. Para ello se requieren partidos adecuados para el parlamentarismo. Es decir, que sean disciplinados y por tanto controlables.¹⁸⁴

Cómo se relaciona el jefe de gobierno con los miembros de su gabinete en los sistemas parlamentarios. A esta cuestión Sartori responde de la siguiente forma:¹⁸⁵

- a) Un primero por encima de sus desiguales. Esto significa que el jefe del gobierno es al mismo tiempo jefe de su partido. Lo que le da fuerza suficiente para designar y cambiar a los miembros de su gabinete como le plazca. El jefe de gobierno está en una posición de privilegio que le permite gobernar por encima de sus ministros y poder suficiente como para contradecir las órdenes de los mismos. Esta posición dificulta al parlamento destituirlo.
- b) Un primero entre desiguales. Aquí el jefe del gobierno no necesariamente es el jefe de su partido, lo cual le resta fuerza. No obstante lo anterior, puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir. Otra consecuencia

¹⁸⁴Ibidem, p. 126.

¹⁸⁵Ibidem, p. 118-119.

de esta relación es que no puede ser sustituido en un mero voto parlamentario de confianza. El jefe de gobierno permanecerá en su cargo aunque los miembros de su gabinete cambien.

c) Un primero entre iguales. Este rubro es el más débil porque el primer ministro cae con su gabinete. Además, tiene que aceptar la inclusión en el gabinete de ministros que le son impuestos, lo que trae como consecuencia un control sobre el grupo muy reducido.¹⁸⁶

3.3.3. SEMIPRESIDENCIAL O SEMIPARLAMENTARIO.

Sartori indica que entre los sistemas presidencial y parlamentario existe una forma política mixta a la cual se le conoce con el nombre de semipresidencialismo. Este sistema político tiene elementos de aquéllos dos.¹⁸⁷

¿Por qué semipresidencial y no semiparlamentario? Sartori responde a esta interrogante diciendo que no debemos tomar el nombre de manera muy literal, pero que se le denomina semipresidencial porque este sistema político se entiende y construye mejor desde el presidencialismo que desde el parlamentarismo. Respecto de esta interrogante Sartori concluye diciendo lo siguiente: *“Porque el razonamiento se desarrolla más fácilmente desde arriba hacia abajo, que desde la base del parlamentarismo.”*¹⁸⁸

Ahora veamos qué características comparten y cuáles no los sistemas presidencial y semipresidencial. Ambos comparten la característica de un presidente electo popularmente. Por el otro lado, se alejan porque el sistema semipresidencial sustituye la estructura monocéntrica de autoridad, característica del sistema presidencial, por una estructura de autoridad dual, ésta es una característica muy importante dentro del sistema semipresidencial. Es decir, el presidente comparte el Poder con un primer ministro, éste, a su vez, debe contar con el apoyo del parlamento.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 136.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

El dualismo de la autoridad en los sistemas semipresidenciales es una característica necesaria para que puedan denominarse como tal. De ahí que sugiera que toda constitución semipresidencialista debe establecer una diarquía entre el presidente, que será el jefe de Estado, y un primer ministro, que será el jefe del gobierno. Tal como lo establece la Constitución francesa de la Quinta República de 1958 (caso más sobresaliente del sistema semipresidencial):¹⁹⁰

*“En la Constitución francesa de 1958, el “liderazgo” del primer ministro fue delineado claramente en los artículos 20 y 21, en los que se dice, respectivamente, que: “El gobierno determina y dirige la política nacional”, y que el “primer ministro dirige las acciones del gobierno”. En cambio, el “liderazgo” del presidente se bosquejó con menos claridad y en forma más dispersa en los artículos 11, 12, 15, 16 y 52 de la Constitución; esta dispersión corresponde al hecho de que “los poderes más importantes del presidente (...) tienen un carácter ocasional (...). No son prerrogativas normales (...) sino poderes excepcionales que sólo se pueden utilizar muy pocas veces. Además (los más de los poderes presidenciales) no son poderes de decisión. Tienden más bien a impedir una decisión (...) o a someter la decisión al pueblo francés (disolución, referéndum)”.*¹⁹¹

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones respecto del sistema semipresidencial, adoptemos la definición operativa de Giovanni Sartori, quien lo hace tomando en cuenta las características de dicho sistema político:

“a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular –ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado para el cargo.

b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:

¹⁹⁰Ibidem, p. 137.

¹⁹¹Ibidem.

c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.

d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria.

e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.”¹⁹²

De las características que definen al sistema semipresidencial aportadas por Sartori, podemos resumir el mismo de la siguiente manera: Hay un presidente, que será el jefe de Estado, electo por el voto popular (directa o indirectamente); por otro lado tenemos un primer ministro que será el jefe del gobierno; y un parlamento. Sin embargo, lo interesante de este sistema político es la relación que guardan estos tres actores dentro del mismo: El presidente comparte el poder con el primer ministro, éste, a su vez, necesita del apoyo del parlamento y por lo tanto está sujeto al voto de confianza y/o de censura como en un sistema parlamentario; por otro lado, tanto el presidente como el primer ministro gozan de independencia uno respecto del otro y de autonomía en sus respectivas áreas de competencia. Otro aspecto interesante y de gran importancia es la independencia que guarda el presidente respecto del parlamento, la cual se deriva de su elección ya que aquél no es electo por éste, sino que debe su legitimidad a una elección proveniente del voto popular.

¹⁹²Ibidem, p. 148-149.

CAPÍTULO SEGUNDO. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y JURÍDICOS DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El capítulo que expondré a continuación resulta de capital importancia para el desarrollo de la presente investigación porque trata de la evolución tanto constitucional como reglamentaria de los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

La revisión histórica en toda investigación jurídica es necesaria porque a través de ella se llega a un conocimiento profundo de las instituciones que rigen la vida de nuestras sociedades.

Para ello analizaré la historia constitucional de nuestro país que comprende dos siglos. Desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pasando por los textos constitucionales federalistas y centralistas.

El análisis permitió observar que la regulación de los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión, han sido una preocupación constante de los diferentes Congresos Constituyentes y de los Congresos Constituidos, sin importar las tendencias ideológicas de los grupos dominantes en las diversas épocas de la historia de nuestra patria. Ya que todas las Constituciones que han regido nuestro país, desde la de Cádiz de 1812 hasta la actual, con la salvedad de la Constitución de Apatzingán, han incorporado en sus textos disposiciones tendentes a normar periodos de sesiones en los que el Poder Legislativo debe reunirse para el cumplimiento de sus atribuciones como órgano colegiado.

Respecto de los diversos reglamentos que han regido la vida parlamentaria, observaremos que el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, no dispuso nada acerca de los periodos de sesiones ordinarias, aunque la Constitución de Cádiz si normó un periodo de sesiones ordinarias. De la Constitución de Apatzingán no se derivó reglamento alguno para el Congreso, debido a las circunstancias imperantes en ese momento en nuestro país.

En la vida del México independiente han existido tres reglamentos para el gobierno interior del Congreso. El primero del 23 de diciembre de 1824 que estuvo en vigor hasta el 20 de diciembre de 1897, fecha en la cual fue promulgado un nuevo reglamento, a su vez éste fue abrogado por el reglamento publicado el 20 de marzo de 1934, que sigue vigente. Este último ha sufrido modificaciones producto de la dinámica legislativa que impone la sociedad actual, con sus múltiples y constantes cambios.

En lo concerniente al Reglamento de 1824 veremos que en un inicio no tocó los periodos de sesiones ordinarias, sino hasta la reforma que sufrió con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El Reglamento de 1897 siguió con la inercia de las reformas al reglamento anterior, al contener artículos en los cuales hace referencia a los periodos de sesiones ordinarias.

Por otro lado, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se elaboró el Proyecto de Reglamento General del Congreso de la Unión, en el cual también encontramos disposiciones referentes a los periodos de sesiones ordinarias, no obstante, continuó vigente el Reglamento de 1897, durante algunos años más.

En este estudio se apreciará que los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión han sufrido cambios. Ya que los primeros textos constitucionales solo establecieron un período de sesiones ordinarias. Fue hasta la primera Constitución centralista que instituyó dos periodos de sesiones ordinarias. Sin embargo, la Constitución de 1917 en su primera versión, volvió a ordenar que hubiera un solo periodo de sesiones. Asimismo, notaremos cómo han cambiado las fechas de inicio y de término de los mismos y su duración.

A continuación, expondré la regulación de los Periodos de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión, a través de cada uno de los textos constitucionales que han regido nuestro país, así como sus respectivos reglamentos.

2.1.- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 18 de marzo de 1812, fue la primera que gobernó nuestro país, en medio de la guerra de Independencia.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó en el capítulo VI “*De la celebración de las Cortes*”, artículos 106, 107 y 126, que las sesiones de las Cortes durarán tres meses consecutivos, iniciando el primero de marzo de cada año (art. 106); sin embargo, concedía la posibilidad de prorrogar las sesiones a lo mucho por otro mes, para ello tenían que actualizarse alguno de los dos supuestos que para tal efecto estableció: a petición del rey o bien si las Cortes lo consideraban necesario, esta resolución debía estar respaldada por las dos terceras partes de los diputados (art. 107); en tanto que el artículo 126 establecía que las sesiones serían públicas, salvo, los casos que exigieran reserva se conocerían en sesión secreta.¹⁹³

Esta Constitución estableció un solo período de sesiones para la reunión de las Cortes, aunque no lo denominó periodo de sesiones ordinarias.

2.1.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Durante el periodo de vigencia de la Constitución de Cádiz, el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz no hizo referencia a los Periodos de Sesiones Ordinarias de las mismas.

2.2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

La Constitución de referencia no hace alusión a algún período de sesiones, ni ordinarias ni extraordinarias.

2.2.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Durante la vigencia de la Constitución de Apatzingán, debido a las circunstancias imperantes en el momento, el Congreso no expidió reglamento para el gobierno del mismo.

¹⁹³Carbonell, Miguel, *et. Al.* (compiladores), *Constituciones históricas de México*, Porrúa, México, 2004, pp. 189 y 191.

2.3.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

Determinó constitucionalmente un período de sesiones ordinarias, regulado en sus artículos 67, 69 y 71.

Así, dispuso en su artículo 67 que el Congreso General debía de reunirse el 1 de enero de cada año; en tanto que el artículo 71, ordenó para cerrar sus sesiones el 15 de abril, las cuales podían prorrogarse por treinta días útiles más, si el propio Poder Legislativo lo consideraba necesario o si el Presidente de la federación lo solicitaba.¹⁹⁴

El artículo 69 dispuso que las sesiones ordinarias serían diarias, con excepción de los días festivos solemnes; por otro lado, este mismo precepto prescribió que no podían suspenderse las sesiones, por más de dos días sin el consentimiento de ambas cámaras.¹⁹⁵

2.3.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Durante el periodo de vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General no hizo referencia al periodo de sesiones ordinarias del mismo.

2.4.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES.

Los períodos de sesiones ordinarias del Congreso General, se regularon en la Tercera Ley, titulada “DEL PODER LEGISLATIVO, DE SUS MIEMBROS Y DE CUANTO DICE RELACIÓN A LA FORMACIÓN DE LAS LEYES”.

La Constitución contenía un apartado denominado “*De las sesiones*”, en el cual por vez primera se establecieron dos períodos de sesiones ordinarias.

Para el primer período de sesiones ordinarias el artículo 14 de dicha Ley, prescribió que la apertura sería el 1 de enero de cada año y para su cierre el 31 de marzo, sin embargo, esta fecha es optativa porque el artículo en comento dice “... *Las del primer periodo se podrán cerrar en 31 de marzo...*”, en tanto

¹⁹⁴Ibidem, pp. 321-322.

¹⁹⁵Ibidem.

que el artículo 19 dispuso que este período de sesiones ordinarias podría prorrogarse el tiempo que fuere necesario para la resolución de los asuntos enlistados en el Decreto de Continuación. Es decir, este artículo ordena que el Decreto de Continuación solo debería especificar los temas a tratar durante la prórroga, pero no el tiempo de duración de la misma, ya que éste podría abarcar los meses de abril, mayo y junio.¹⁹⁶

El propio artículo 19 dispone que el tiempo de prórroga del primer período de sesiones ordinarias, podía solicitarlo el Congreso o a petición del Presidente de la República con acuerdo del Consejo. Para ello sería necesaria la expedición previa de un decreto de continuación y su publicación.¹⁹⁷

Respecto del segundo período de sesiones ordinarias, el artículo 14 estableció que iniciaría el 1 de julio de cada año, sin determinar fecha fija para su terminación. Para ello indicaba que durarían el tiempo preciso para la resolución de los tópicos exclusivos de este período: examinar y aprobar el presupuesto del año siguiente y la cuenta del Ministerio de Hacienda del penúltimo año.¹⁹⁸

El artículo 15 ordenó que las sesiones serían diarias, excepto los días de solemnidad religiosa y civil.¹⁹⁹

El artículo 16 estableció que habría un reglamento del Congreso en el cual se especificarían la hora de inicio de las sesiones, así como su duración, suspensión y requisitos preparatorios de las mismas.²⁰⁰

El artículo 18 dispuso que para clausurar las sesiones, se requería de la expedición de un decreto formal, aprobado por ambas Cámaras y sancionado y publicado por el Presidente de la República.²⁰¹

El artículo 21 enunció la posibilidad de tratar asuntos no previstos dentro de los períodos, ya sean ordinarios o extraordinarios, siempre que fueren urgentes y de interés común, a juicio del Ejecutivo y de la mayoría de ambas Cámaras.²⁰²

¹⁹⁶Ibidem, p. 359.360.

¹⁹⁷Ibidem.

¹⁹⁸Ibidem.

¹⁹⁹Ibidem.

²⁰⁰Ibidem.

²⁰¹Ibidem.

El artículo 22 dispuso que la Cámara de Senadores podría continuar con sus sesiones particulares si tuviere leyes pendientes que revisar, aunque el Congreso General cerrara sus sesiones.²⁰³

El artículo 12, párrafo 6° de la Segunda Ley que organiza al Supremo Poder Conservador, estatuyó que éste podría suspender hasta por dos meses, las sesiones del Congreso General. En tanto que el artículo 23 de la Tercera Ley mandaba que cuando se diera esta situación la Diputación Permanente debería citar al Congreso para la continuación de las sesiones interrumpidas, una vez que hubieren concluido los dos meses a que hace referencia el artículo 12, párrafo 6° de la Segunda Ley. Además, ordenaba que el Congreso debería reunirse para continuar con sus sesiones, sin citación de por medio.²⁰⁴

2.4.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Para esta Constitución siguió vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824. Por lo tanto, tampoco hubo regulación a los periodos de sesiones ordinarias del Congreso.

2.5.- BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Los periodos de sesiones ordinarias se encuentran regulados en el Título IV del Poder Legislativo, Capítulo I en el apartado denominado *De las Sanciones*.

El artículo 47 ordenó que el Congreso tuviera dos períodos de sesiones en el año, los cuales durarían tres meses cada uno. El primero iniciaría el 1 de enero y el segundo el 1 de julio.²⁰⁵

El artículo 49 dispuso que en el segundo período de sesiones se ocuparía exclusivamente para examinar y aprobar el presupuesto del año siguiente, así como para decretar las contribuciones para cubrirlo. También, en este período se revisaría la cuenta del año anterior.²⁰⁶

²⁰²Ibidem.

²⁰³Ibidem.

²⁰⁴Ibidem, p. 353-354.

²⁰⁵Ibidem, p. 408.

²⁰⁶Ibidem.

El artículo 50 estableció que si el Senado, al tiempo del cierre de las sesiones del Congreso General, tenía leyes pendientes de revisar continuaría sus sesiones particulares hasta por treinta días.²⁰⁷

El artículo 51 concedió al Congreso la posibilidad de prorrogar las sesiones ordinarias del segundo período por el tiempo necesario.²⁰⁸

El artículo 52 estatuyó que el Congreso en el tiempo de prórroga de sus sesiones ordinarias podía ocuparse de sus funciones electorales, económicas y de jurado.²⁰⁹

2.5.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Para esta Constitución siguió vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, el cual como ha se ha dicho no reguló los periodos de sesiones ordinarias.

2.6.- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Esta Constitución estatuyó dos periodos de sesiones ordinarias cada año en su artículo 62. El primero iniciaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre. El segundo empezaría el 1 de abril y concluía sus actividades el último día de mayo. Éste era improrrogable.²¹⁰

El artículo 68 estableció para el segundo período de sesiones ordinarias se destinaría preferentemente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, y a decretar las contribuciones para cubrirlos. Además, se revisaría la cuenta del año anterior.²¹¹

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem, p. 462.

²¹¹ Ibidem, p.463.

Para ello el artículo 69 mandaba que el penúltimo día del primer período de sesiones, presentara el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo y la cuenta del año anterior.²¹²

El artículo 61 estableció que el Congreso para abrir sesiones y ejercer su encargo, necesitaba de la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.²¹³

El artículo 63 ordenaba que a la apertura de sesiones del Congreso asistiera el Presidente de la Unión, quien pronunciaría un discurso que versara sobre el estado que guarda el país. En tanto que el presidente del Congreso contestaría el discurso en términos generales.²¹⁴

2.6.1. REGLAMENTACIÓN DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

Para la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, siguió vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, sin embargo, éste sufrió reformas en las cuales se regularon por vez primera en nuestro país los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, en el capítulo segundo denominado *DE LA INSTALACIÓN DE LA CÁMARA Y DE LA APERTURA Y CLAUSURA DE LAS SESIONES*.

El artículo 14 del citado reglamento reformado, dice que la apertura del primer periodo de sesiones de la legislatura será el 16 de septiembre, a la cual asistiría el Presidente de la República, quien de conformidad con el artículo 63 de la Constitución pronunciaría un discurso en el que debía manifestar el estado que guardaba el país, en tanto que el presidente del Congreso lo contestaría en términos generales. Una vez hecho esto el presidente de la República se retiraría del recinto legislativo, en tanto que el presidente del Congreso diría en voz alta: "*El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos abre sus sesiones hoy*". Asimismo mencionaría la fecha.²¹⁵

²¹²Ibidem.

²¹³Ibidem, p. 462.

²¹⁴Ibidem.

²¹⁵México. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie I, vol. I, tomo I, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, coed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 598.

El artículo 15 del Reglamento en comento estableció que para la apertura de las sesiones del 2º, 3º y 4º periodos sería en los días designados para tal efecto en la Constitución y con las solemnidades del primero. En tanto que para la clausura de los mismos, solo menciona que se harían con las mismas solemnidades que las aperturas.²¹⁶

El artículo 15 esta correlacionado con el 53 del Reglamento aludido, estableció que cuando el Presidente de la República asistiere al recinto legislativo y dirigiere la palabra al Congreso, el presidente de éste contestaría en términos generales. Para ello el propio artículo 53 previó que esta situación se daría cuando aquel funcionario asistiera a tomar posesión de su cargo, asimismo lo haría al abrir y cerrar cada periodo de sesiones.²¹⁷

El 20 de diciembre de 1897 fue promulgado el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que abrogó al de 1824.

Este Reglamento reguló los Periodos de Sesiones Ordinarias en su primer apartado denominado *DE LA INSTALACIÓN DE LAS CÁMARAS*, el cual en el artículo primero dispuso que el Congreso tendría cada año dos periodos de sesiones ordinarias. El primero iniciaría el 16 de septiembre y su conclusión sería el 15 de diciembre, pero este periodo podría ser prorrogado por treinta días útiles. Mientras que el segundo periodo iniciaría el primero de abril y concluiría el último día de mayo, pudiendo, este periodo, prorrogarse por quince días útiles.²¹⁸

El artículo 12 establece que tanto el 16 de septiembre como el primero de abril, las dos cámaras se reunirán en el salón de sesiones de la de diputados, para el efecto de abrir las sesiones, para lo cual el presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, antes de que se presente el Presidente de la República dirá en voz alta: *“El Congreso (aquí el número que le corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí*

²¹⁶Ibidem, p. 599.

²¹⁷Ibidem, p. 603.

²¹⁸Ibidem, p. 623.

*la fecha del mes y año) el primer (o segundo) periodo del primer (o segundo) año de sus sesiones.”*²¹⁹

El artículo 15 del Reglamento en comento, indica que para el acto de cerrar sus sesiones, las Cámaras se volverán a reunir como lo ordena el artículo 12 del mismo Reglamento.²²⁰

2.7.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

La Constitución vigente, en un principio estableció un período de sesiones ordinarias, el cual iniciaría el 1 de septiembre de cada año (art. 65). Por su parte el artículo 66 ordenó que durara el tiempo necesario para tratar los asuntos encomendados en el artículo 65; sin embargo, el período no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año. Para ello ambas Cámaras del Congreso tendrían que ponerse de acuerdo en la fecha de terminación del período de sesiones ordinarias, pero en caso de no ponerse de acuerdo el Presidente de la República resolvería la controversia.²²¹

El artículo 65 ordenó que en el período de sesiones ordinarias el Congreso se encargaría de: revisar la cuenta pública del año anterior; examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan.²²²

El artículo 63 mandaba que para la apertura de sesiones se requería de un quórum de las dos terceras partes en tratándose de los senadores y en el caso de los diputados era necesaria la presencia de más de la mitad del número total de sus miembros.²²³

²¹⁹Ibidem, p. 625.

²²⁰Ibidem.

²²¹Carbonell, op. cit., p. 516.

²²²Ibidem.

²²³Ibidem, p. 515.

Por su parte el artículo 68 estableció que ninguna de las Cámaras podía suspender sus sesiones por más de tres días, sin el previo consentimiento de la otra.²²⁴

El artículo 69 mandaba que a la apertura de sesiones ordinarias asistiera el Presidente de la República para presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública del país.²²⁵

2.7.1. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El 25 de mayo de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En la cual también encontramos disposiciones relativas a los Periodos de Sesiones Ordinarias.

En esta Ley las disposiciones relativas a los Periodos de Sesiones Ordinarias las encontramos en el título primero denominado *DEL CONGRESO GENERAL*, en los artículos 4, 7 y 8.

El artículo 4, refiere a la duración del periodo de sesiones ordinarias que comprende del primero de septiembre de cada año y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre.²²⁶

Por su parte el artículo 7 ordena el procedimiento de la apertura del periodo de sesiones. Para ello dice que el Congreso se reunirá en sesión conjunta o de Congreso General en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, el primero de septiembre de cada año. En esta sesión el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, antes de que se presente el Presidente de la República, declarará en voz alta: "*El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (segundo o tercer) periodo de sesiones ordinarias de la (número) Legislatura.*"²²⁷

El artículo 8 de la Ley Orgánica de conformidad con el artículo 69 constitucional determinó que el Presidente de la República debía asistir a la apertura de

²²⁴Ibidem, p. 517.

²²⁵Ibidem.

²²⁶México, op. cit., p. 709-710.

²²⁷Ibidem, p. 710.

sesiones ordinarias del Congreso para rendir un informe (sobre el estado general que guarde la administración pública del país, art. 69 constitucional). A este informe correspondería una contestación en términos concisos y generales por parte del Presidente del Congreso.²²⁸

El 20 de julio de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el marco de estas modificaciones están las relativas a los periodos de sesiones ordinarias, debido a que antes de estas reformas solo había uno, ya con la nueva configuración de la Ley se establecieron dos.

El artículo 4 reformado estatuyó dos periodos de sesiones ordinarias al año. El primer periodo iniciaría el primero de septiembre y concluiría a más tardar el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, ya que en este caso el periodo podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo iniciaría el 15 de marzo y concluiría a más tardar el 30 de abril del mismo año. Como se observa, las fechas de conclusión de ambos periodos no eran fijas; por otro lado, el precepto en comento decía que éstos durarían el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia.²²⁹

Continuando con el mismo artículo en su párrafo tercero determinó que en caso de que el Congreso terminara sus periodos de sesiones ordinarias antes de las fechas previstas para tal efecto, deberían acordarlo y en caso de no haberlo, resolvería el Presidente de la República.²³⁰

El artículo 5 de la Ley reformada estableció que para el acto de clausurar los periodos de sesiones ordinarias el Congreso debía reunirse en sesión conjunta.²³¹

El artículo 7 del ordenamiento aludido ordenó que tanto el primero de septiembre como el quince de marzo, fechas en las que iniciarían los periodos

²²⁸Ibidem.

²²⁹Ibidem, p. 730.

²³⁰Ibidem.

²³¹Ibidem.

de sesiones ordinarias, el Congreso se reuniría en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para el efecto de inaugurar dichos periodos. Para lo cual el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en voz alta declararía: “*El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (la fecha) el Primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de su ejercicio de la (número) Legislatura.*”²³²

Por su parte el artículo 8 dispuso que el Presidente de la República asistiría al Congreso el primero de septiembre de cada año, a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y, además presentaría el informe que ordena el artículo 69 constitucional.²³³

2.7.2. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al entrar en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, continuó vigente el Reglamento promulgado en 1897.

Sin embargo, en el año en que entró en vigor nuestra actual Constitución se elaboró un proyecto para un nuevo Reglamento, el cual en su capítulo primero denominado *DE LA INSTALACIÓN DE LAS CÁMARAS* hacía referencia a los Periodos de Sesiones Ordinarias.

El artículo primero del proyecto estableció que el Congreso tendría anualmente un periodo de sesiones ordinarias, que iniciaría el primero de septiembre cuya duración sería del tiempo necesario para tratar los asuntos ordenados por el artículo 65 constitucional.²³⁴

Sin embargo, el artículo segundo determinaba que el periodo de sesiones ordinarias no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Asimismo, este artículo formuló la hipótesis de que en caso de que hubiera desacuerdo entre las Cámaras respecto de la fecha para concluir dicho

²³²Ibidem.

²³³Ibidem.

²³⁴Ibidem, p. 649.

periodo antes del 31 de diciembre, quien resolvería el diferendo sería el Presidente de la República.²³⁵

En tanto que el artículo 16 estatuyó que para la apertura del periodo de sesiones ordinarias las dos Cámaras debían reunirse en el Salón de sesiones de la de Diputados, el primero de septiembre a las cinco de la tarde, para el solo efecto de la apertura del Congreso.²³⁶

Para ello, el mismo artículo 16 dice que el Presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, hará la siguiente declaración en voz alta, una vez que el Presidente de la República se ha retirado del recinto legislativo: “*El Congreso (aquí el número que le corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy el periodo ordinario del primer o segundo año de sus sesiones.*”²³⁷

Por otro lado, el artículo 19 del proyecto en comento ordenaba que para el acto de clausurar los periodos de sesiones ordinarias, las Cámaras debían reunirse igualmente, haciendo la declaración correspondiente el Presidente de la Cámara de Diputados.²³⁸

El 20 de marzo de 1934 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Reglamento en su apartado denominado *DE LA INSTALACIÓN DE LAS CÁMARAS* ordena que el Congreso tendrá cada año un periodo de sesiones ordinarias, que iniciará el primero de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el 31 de diciembre (artículo 1º).²³⁹

El artículo 12 de este Reglamento ordenó que las dos Cámaras del Congreso deben reunirse en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, para su apertura, el primero de septiembre a las 17 horas. Para lo cual el Presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, antes de que se presente el Presidente de la República, hará la siguiente declaración en

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Ibidem, pp. 651-652.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Ibidem, p. 678.

voz alta: “*El Congreso (aquí el número que corresponda), de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el periodo de Sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio.*”²⁴⁰

El Poder Legislativo, a través del tiempo ha incrementado su Poder de control sobre el Ejecutivo, al pasar del Absolutismo a la Democracia Liberal. Esto se refleja en sus periodos de sesiones. Elisur Arteaga Nava asevera: “*Durante muchos años los parlamentos se reunieron sólo cuando eran convocados por el rey; éste lo hacía únicamente para obtener fondos o leyes que ordenaran el reclutamiento de tropas. Fueron considerados como un mal necesario; un estorbo al poder absoluto.*”²⁴¹

Sin embargo, al paso de los años el Parlamento fue fortaleciéndose frente al monarca, ya que aquel se reunió y sesionó en Inglaterra de 1640 a 1653, época conocida como el *parlamento largo*, durante la cual encabezó la rebelión contra el rey Carlos I, asimismo organizó un ejército que venció al del rey. Además, juzgó a éste condenándolo a muerte. También, hizo uso de sus facultades legislativas. Finalmente fue disuelto por Oliverio Cromwell, antiguo miembro del mismo.²⁴²

Teniendo en cuenta estos antecedentes, Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*, escribió:

“*Si el cuerpo legislativo estuviera una larga temporada sin reunirse, tampoco habría libertad; porque, una de dos, o no habría ninguna resolución legislativa, cayendo el Estado en la anarquía, o las resoluciones de carácter legislativo serían tomadas por el poder ejecutor, resultando entonces el absolutismo.*

Sería inútil que el cuerpo legislativo estuviera en asamblea permanente; además de que sería molesto para los representantes, daría mucho trabajo al

²⁴⁰Ibidem, p. 681.

²⁴¹Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, tomo I, UNAM, México, 1994, p. 199.

²⁴²Ibidem, p. 199-200.

poder ejecutivo, que no pensaría en ejecutar, sino en defender sus prerrogativas y el derecho a ejecutar."²⁴³

Por su parte Emilio Rabasa, en su obra *La constitución y la dictadura*, escribió respecto de los periodos de sesiones del Congreso mexicano regulados por la Constitución de 1857:

*"Nuestro sistema tiene el inconveniente de los períodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad para reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable."*²⁴⁴

Puede concluirse de estos antecedentes, tanto históricos como teóricos, que los Parlamentos deben reunirse, estableciendo para ello periodos predeterminados y fijos en los cuales puedan desarrollar de manera libre sus atribuciones. Pero, sin llegar a hacerlo de manera tal que pongan en riesgo las funciones del Ejecutivo.

Por otro lado, tampoco es sano que el Legislativo deje de reunirse durante prolongados periodos de tiempo o solo cuando sea llamado por el Ejecutivo. Es decir, debe existir un equilibrio entre ambos Poderes para que de esa manera puedan realizar cada quien sus respectivas funciones. Asimismo, es necesaria la reunión del Legislativo de manera periódica para ejercer su control sobre el Ejecutivo, quien por su misma naturaleza tiene que estar en permanente funcionamiento.

En el caso de la regulación que se ha dado en el transcurso de la historia de los Periodos de Sesiones del Congreso de la Unión de nuestro país, también puede notarse esa búsqueda por ejercer un poder que controle de manera efectiva al Ejecutivo. Sin embargo, tuvieron que pasar muchos años para que el Poder Legislativo mexicano ejerciera dicho control, ya que como es bien sabido, la historia político-legislativa de nuestra patria no ha sido fácil. Después de enfrentar una guerra de independencia y una vez lograda ésta se tuvo que

²⁴³Ibidem, p. 200.

²⁴⁴Ibidem, p. 201.

hacer frente a la adversidad económica y a la inestabilidad política interna, y a las invasiones extranjeras, y posteriormente a una guerra civil. No obstante estos obstáculos se realizó una ardua labor legislativa, en la que tanto en los textos constitucionales como reglamentarios se hizo un gran esfuerzo por lograr que los Periodos de Sesiones del Congreso de la Unión tuvieran un adecuado marco jurídico, ya que en las constituciones de Cádiz y de 1824 establecieron un solo periodo de sesiones ordinarias. En tanto que las centralistas de 1836 y 1843, así como la federalista de 1857, establecieron dos periodos de sesiones ordinarias. Luego se volvió, en 1917 a un solo periodo de sesiones ordinarias. Además, se crearon tres reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso en este periodo, los cuales contienen normas relativas a los Periodos de Sesiones para hacer eficiente el trabajo legislativo. En algunas ocasiones solo se abordó lo relativo a las fechas de inicio y clausura de los mismos hasta llegar en la actualidad a establecer, incluso, la hora de inicio y de manera diáfana su duración.

Actualmente, los Poderes Legislativo y Ejecutivo han dejado de ser adversarios ya que el ejercicio democrático en el Estado, exige hoy que sus relaciones sean de coordinación y no de control como anteriormente lo fueron.

Las sociedades actuales exigen de estos Poderes relaciones de coordinación para la efectiva realización de los fines del Estado Democrático de Derecho. Es decir, las relaciones de control entre ambos Poderes ya no son útiles a las sociedades actuales, ya que como ha quedado demostrado a lo largo de la historia dichas relaciones, en su momento, resultaron adecuadas porque el parlamento necesitó tener igualdad frente al monarca para así constituirse como un Poder con suficiente fuerza para ejercer control sobre el Ejecutivo. Sin embargo, llegó el momento en que esas relaciones de control debieron ser superadas para pasar al de las relaciones de coordinación, ya que el uso democrático del Poder así lo exige. Ambos Poderes, en la democracia, representan al pueblo, por tanto no es viable la rivalidad que pudieran tener, ya que en este caso se aceptaría la idea de que cada uno representa sus propios intereses, cosa inadmisibles para la democracia.

Las relaciones de coordinación necesitan de una comunicación permanente. Un mecanismo parlamentario utilizado para ello son los Periodos de Sesiones Ordinarias.

CAPÍTULO TERCERO. EL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El capítulo versará sobre el estudio organizacional, funcional y de las atribuciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como de su Comisión Permanente.

No obstante, antes de entrar al análisis aludido considero necesario realizar un recuento de la trayectoria histórico-política del Congreso de la Unión, desde una perspectiva constitucional que comprenderá la evolución de la integración de ambas Cámaras. Para ello, se describirá lo relativo en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. En esta última, además, me ocuparé de las reformas de 1963, 1977, 1986, 1993 y 1996 ya que resultan de capital importancia para entender la actual integración de las mismas.

Analizaré la integración de las Cámaras contenida en los artículos 51 y 52 constitucionales para la de Diputados, y 56 y 57 para el Senado. Asimismo, señalaré cuáles son los requisitos para acceder al cargo de diputado o senador al Congreso de la Unión contenidos en los artículos 55 y 58 de la Ley Fundamental.

En el apartado relativo a la organización, el análisis se hará atendiendo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A través del cual revisaré cada uno de los órganos políticos de ambas Cámaras y su organización administrativa. El cual será enriquecido con aportaciones doctrinales referentes a los órganos políticos.

Otro apartado de suma importancia es el relativo a las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión, el cual será abordado desde la clasificación aportada por Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona. Esta parte de la investigación aportará elementos que de manera clara nos conducirán al entendimiento de la importancia de dicho órgano en el ejercicio del Poder del Estado.

Así, examinaré sus atribuciones de representación y orientación política, las cuales constituyen su esencia política.

Por otro lado, a través del análisis de las atribuciones legislativa, financiera y de control daré cuenta de la relación que guarda con el Ejecutivo, ya que ambos participan en el proceso legislativo, en materia financiera y en su función de control a éste, mediante los mecanismos constitucionales para tal efecto. Asimismo, se observará su función jurisdiccional materializada en los juicios político y de declaración de procedencia.

Respecto de la Comisión Permanente, como órgano que representa al Congreso de la Unión en sus recesos haré una breve reseña de sus orígenes en la Edad Media en España y de cómo llegó a nuestro país a través de la Constitución de Cádiz. Asimismo, describiré sus variantes a lo largo de la historia constitucional de nuestro país.

Por otro lado, daré cuenta de la controversia que suscita su existencia ya que para Felipe Tena Ramírez es un órgano sin utilidad. Sin embargo, Elisur Arteaga Nava lo considera necesario como instrumento de control y vigilancia del Poder Ejecutivo.

No obstante, la controversia sobre su utilidad, el artículo 78 constitucional plasma los principios que rigen el tiempo en el que funcionará, su integración y sus atribuciones. Asimismo, a lo largo del texto constitucional encontramos diversas disposiciones referentes a su actuación.

En este tenor, analizaré su integración, organización y atribuciones a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- DE LAS CÁMARAS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena, en el artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Agregando, el precepto citado en su segundo párrafo, que el Poder Legislativo no podrá depositarse en un individuo, salvo en las situaciones previstas en los artículos 29 y 131, segundo párrafo, de nuestra Constitución.

3.1. TRAYECTORIA HISTORICO POLÍTICA DEL CONGRESO MEXICANO.

3.1.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).

El Congreso Mexicano en la Constitución de 1824²⁴⁵ se depositó en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados se integraba en razón del número de habitantes que tuvieran cada Estado y Territorio integrantes de la federación. Así, por cada ochenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad se nombraba un diputado, no obstante, si un Estado no lograba alcanzar dicha cantidad de habitantes nombraría un diputado, en tratándose de los Estados. Asimismo, cada Estado debería nombrar un diputado suplente por cada tres propietarios o por una fracción que llegara a dos. También deberían nombrar un diputado suplente aquellos Estados que solo contaran con un diputado. Por su parte, los Territorios que contaban con más de cuarenta mil habitantes nombraban también un diputado propietario y un suplente. El mismo derecho tenían aquellos Territorios que no contaban con la cantidad antes citada para los mismos. Tanto los diputados de los Estados como los de los Territorios tenían las mismas prerrogativas.²⁴⁶

La Cámara de Diputados se renovaba en su totalidad cada dos años.

La Cámara de Senadores se integraba por dos senadores de cada Estado. Se renovaba por mitad cada dos años. Los nombrados en segundo lugar cesaban al final del primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos.²⁴⁷

3.1.2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857).

El Congreso Mexicano en la Constitución Federal de 1857²⁴⁸ presenta una modificación importante ya que depositó el Poder Legislativo en una asamblea,

²⁴⁵Carbonell, op. cit., p. 310.

²⁴⁶Ibidem, p. 311.

²⁴⁷Ibidem, p. 313.

²⁴⁸Ibidem, p. 461.

denominada Congreso de la Unión. Con lo cual desapareció la Cámara de Senadores.

El Congreso de la Unión estaba integrado, como en la Constitución Federal de 1824, de diputados en razón del número de habitantes. Es decir, que por cada cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad se nombraría un diputado. Sin embargo, si un territorio en el que la población no alcanzara la cifra requerida para nombrar diputado también se elegiría uno. Además, se ordenó que por cada diputado propietario se nombrara un suplente²⁴⁹.

La Cámara de Diputados se renovaba en su totalidad cada dos años²⁵⁰.

Con esta modificación al Congreso se estableció un sistema de “parlamentarismo aproximado”, ya que el Ejecutivo era elegido por aquél constituido en Colegio Electoral.²⁵¹

Sin embargo, esta situación no duró mucho tiempo porque el presidente Juárez restableció de facto el sistema presidencial. Siendo Sebastián Lerdo de Tejada quien lo estableció de iure al reformar la Constitución en 1874, introduciendo nuevamente el bicameralismo. Esta reforma otorgó a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara de Senadores en materia de política exterior²⁵².

3.1.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

La Constitución vigente en su texto original ordenó que el Congreso Mexicano se dividiera en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.²⁵³

La Cámara de Diputados se integraba en razón del número de habitantes ya que se elegía un diputado por cada sesenta mil o por una fracción que

²⁴⁹Ibidem.

²⁵⁰Ibidem.

²⁵¹Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, p. 65.

²⁵²Ibidem, p. 65 y 66.

²⁵³Carbonell, Op. cit., p. 513.

excediera de veinte mil. Si un Estado o Territorio no contaba con la población antes mencionada debía elegir, en todo caso, un diputado propietario²⁵⁴.

Por cada diputado propietario se elegía un suplente.

Esta Cámara se renovaba en su totalidad cada dos años.

La Cámara de Senadores se integraba por dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal. Para esta Cámara, al igual que para su colegisladora, se nombraría por cada Senador propietario un suplente.²⁵⁵

Cada senador duraría en su encargo cuatro años. Renovándose la Cámara por mitad cada dos años.

3.1.4. REFORMA DE 1963.

Esta reforma introduce por vez primera en la Cámara de Diputados un sistema mixto de integración de la misma ya que el sistema de elección de diputados mayoritario relativo se complementó con los denominados diputados de partido.

La reforma al artículo 54 constitucional obedece a la necesidad de dar representación y voz a las minorías en la Cámara de Diputados. Con ello se reconoce su derecho a ser escuchadas y a participar en el debate público. Como lo señala la exposición de motivos: *“El plausible empeño presidencial para llevar a cabo tan importantes avances de carácter electoral, se apoya en la atención y respeto a que son merecedoras todas las auténticas corrientes de opinión y coincide plenamente con la prosecución democrática que norma la estructura del país, ahora tan vigorosamente impulsada con la iniciativa del Ejecutivo de la Unión.”*²⁵⁶

Para ello fue reformado el artículo 54 constitucional en el que se introduce el sistema de diputados de partido. Tendrían derecho a éstos los Partidos Políticos Nacionales que en la elección respectiva alcanzarán como mínimo 2.5% de la votación total en el país.

²⁵⁴Ibidem, p. 514.

²⁵⁵Ibidem.

²⁵⁶Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1962.

Los Partidos Políticos que obtuviesen dicho porcentaje en la elección se les acreditarían cinco diputados, y uno más por cada medio punto porcentual, hasta alcanzar veinte diputados como máximo por ambos principios.

Contrario sensu, en caso de alcanzar la mayoría en veinte o más distritos electorales no tendría derecho a que se le reconocieran diputados de partido. Sin embargo, si obtuviera menos de veinte constancias de mayoría y habiendo logrado el 2.5% de la votación total en el país, le serían acreditados diputados de partido en razón del porcentaje de votos obtenidos en la elección, hasta veinte diputados, por ambos principios.

Resulta de capital importancia destacar que la fracción V del artículo 54 constitucional reformado, reconoce a los diputados de partido la misma categoría e iguales derechos y obligaciones, que a los diputados de mayoría, al ser todos representantes de la Nación.

3.1.5. REFORMA POLÍTICA DE 1977.

El 6 de octubre de 1977 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados una iniciativa denominada Reforma Política, en la cual varios artículos de la Constitución General de la República serían reformados con el objetivo de dar voz y participación a las minorías políticas del país. Es decir, éstas serían reconocidas como partidos políticos y como consecuencia de ello tendrían acceso a la Cámara de Diputados, en donde sus ideas se escucharían para ser tomadas en cuenta para la resolución de los problemas nacionales. Por ello, la exposición de motivos afirma: “...de modo tal, que en la Cámara de Diputados este presente el mosaico ideológico de la República.”²⁵⁷

La representación de las minorías políticas en la Cámara de Diputados se haría conforme al número de votos que obtuvieran en las elecciones. Para ello se propuso un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, introduciendo el principio de representación proporcional.

En virtud de esta Reforma la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sufrió una modificación, mediante la cual quedaría integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema

²⁵⁷Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 6 de octubre de 1977.

de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los 300 diputados según el principio de votación mayoritaria relativa, se dividió el territorio nacional en igual número de distritos electorales uninominales.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional, se dividió el país en cinco circunscripciones electorales plurinominales.

La asignación de los diputados según el principio de representación proporcional quedó sujeta a algunos requisitos que los partidos políticos debían reunir para participar de este sistema, consistentes en: acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales; que no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría; alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, la Reforma indica que la Cámara de Diputados se integrará hasta con 100 diputados electos según el principio de representación proporcional. Lo cual significa que en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan 90 o más constancias de mayoría, únicamente serían objeto de reparto 50% de las curules según este principio.

3.1.6. REFORMA DE 1986.

Con la finalidad de superar la sobrerrepresentación y fortalecer el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, en 1986 el Ejecutivo Federal envió una iniciativa al Congreso de la Unión con la cual se reformaron los artículos 52, 53, 54 y 56 constitucionales.

Mediante esta reforma el número de diputados electos según el principio de representación proporcional aumentó a 200.

Obtendrían diputados según el principio de representación proporcional los partidos políticos nacionales que alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida. Lo que significó que todos los partidos políticos sin distinción tendrían derecho a diputados por este principio y ya no habría restricciones para el o los partidos mayoritarios, considerados así por la Reforma Política de 1977, que consideró mayoritarios a aquellos que obtuvieran 60 o más constancias de mayoría.

Sin embargo, la designación de las curules según el principio de representación proporcional se sujetó a otras condiciones, además de la referida en el párrafo anterior (alcanzar cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida). Es decir, tampoco tendría derecho a diputados por este principio, el partido político que hubiere obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos.

Asimismo, no tendría derecho a que se le asignaran diputados por dicho principio, el partido que obtuviera menos del 51% de la votación nacional efectiva, pero que su número de constancias de mayoría relativa fuere igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Pero si algún partido obteniendo el 51% o más de la votación nacional efectiva no alcanzare el mismo porcentaje de constancias de mayoría relativa, tendría derecho a participar en la distribución de diputados según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

Además, ningún partido político con representación en la Cámara de Diputados tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados. Es decir, más del 70% de la integración total de la Cámara.

Por otro lado, se buscó asegurar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al preverse la hipótesis de que si ningún partido político obtuviera el 51% de la votación nacional efectiva o que ninguno alcanzara con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno, se garantizaría dicha mayoría al partido con más constancias de mayoría.

En esta misma tesitura, también se previó la circunstancia de que hubiera empate en el número de constancias, para lo cual el criterio de desempate sería a favor del partido con la mayor votación a nivel nacional, en la votación de diputados por mayoría relativa.

Respecto del Senado de la República la reforma estableció que esta se renovarían por mitad cada tres años. Sin variaciones en su integración ya que seguiría componiéndose por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

El argumento en la exposición de motivos de la Reforma de 1986 para regresar al procedimiento de renovación por mitad del Senado, establecido originalmente en la Constitución de 1917, fue: *“Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país.”*²⁵⁸

Asimismo, se argumentó que la vuelta al procedimiento de renovación por mitad del Senado trae aparejada la ventaja de la relación constante entre éste y el electorado y la actualización del debate interno del mismo con los planteamientos recogidos en la campaña electoral.

3.1.7. REFORMA DE 1993.

Con el objetivo de otorgar pluralidad a la Cámara de Senadores se reformó el artículo 56 constitucional. Mediante la incorporación de senadores de primera minoría, ya que en esos años el entonces partido hegemónico contaba con aproximadamente 95% de la totalidad de la Cámara. Con este mecanismo se buscó, además, imponer límites a las mayorías en el Senado. La exposición de motivos, al respecto se pronuncia así: *“Para satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, la propuesta desarrolla una fórmula para que se puedan incorporar senadores de las minorías...”*²⁵⁹

²⁵⁸Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 4 de noviembre de 1986.

²⁵⁹Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 19 de agosto de 1993.

Así, la Cámara de Senadores sufrió una modificación en su integración, reformándose el artículo 56 constitucional. En virtud de la cual aumentó el número de senadores a 128.

La reforma en comento ordenó que por cada Estado y el Distrito Federal se elegirían cuatro Senadores, de los cuales tres corresponderían al principio de votación mayoritaria relativa y uno correspondería a la primera minoría.

Por ello cada partido político debía registrar una lista con tres fórmulas de candidatos en cada entidad federativa.

La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezaba la lista del partido político que, por sí mismo, ocupaba el segundo lugar en la elección de cada entidad federativa.

Por otro lado, la reforma ordenó que la renovación total de la Cámara de Senadores volviera a realizarse cada seis años.

3.1.8. REFORMA DE 1996.

La actual integración de las Cámaras del Congreso de la Unión llegó mediante la reforma constitucional de 1996; reformándose los artículos 54 y 56.

Esta reforma obedeció a la creciente participación ciudadana observada en los procesos electorales; como consecuencia de esto se buscó fortalecer el sistema de representación, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se expresa en los siguientes términos: “...a efecto de fortalecer nuestro sistema de representación, acorde con la mayor pluralidad y competitividad observadas, se propone reformar el artículo 54 de su fracción II en adelante...”²⁶⁰

La fracción IV del artículo 54 introdujo una modificación con la cual ningún partido político podría contar con más de 300 diputados por ambos principios, en la reforma de 1986 el máximo era de 350.

Para ello, se modificó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional ya que ningún partido político podrá contar con un número de diputados que representen un porcentaje del total de la Cámara que

²⁶⁰Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 31 de julio de 1996.

exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, por ambos principios.

Se exceptuó de esta regla al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtuviera un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Los objetivos de esta reforma están planteados en la exposición de motivos de la iniciativa: *“La hipótesis jurídica fundamental de estas dos fracciones está referida específicamente para aquel partido que obtenga la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y, ulteriormente, se garantice la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procura un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional”*.²⁶¹

La reforma al artículo 56 constitucional modificó la integración de la Cámara de Senadores, sin variación en el número ya que continuó siendo de 128. El cambio consistió en la elección. Es decir, ahora se elegirán por cada Estado y el Distrito Federal dos Senadores, según el principio de votación mayoritaria relativa (ya no serían tres como en lo estableció la reforma de 1993) y uno se asignaría a la primera minoría.

Para la asignación de los treinta y dos Senadores restantes se introdujo el sistema de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La renovación total del Senado sería cada seis años como lo ordenó la reforma de 1993.

3.2. INTEGRACIÓN.

La integración tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Tercero, Capítulo II “Del Poder Legislativo”, Sección I “De la Elección e Instalación del Congreso”.

²⁶¹Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 31 de julio de 1996.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados propietarios y por cada uno de éstos se elegirá un suplente. Los cuales serán representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, de conformidad con el artículo 51 constitucional.

El artículo 52 de nuestra Ley Suprema ordena que 300 diputados serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. En tanto que 200 diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para ser diputado se requiere del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 55 de nuestra Constitución Política, los cuales son:

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

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

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

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

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

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración

pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Por su parte la Cámara de Senadores, ordena el artículo 56 constitucional, estará integrada por ciento veintiocho senadores.

El artículo 56 en comento dispuso que en cada Estado, así como en el Distrito Federal, dos senadores serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por esta razón los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

El escaño de primera minoría será asignado a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en la elección respectiva.

Como puede observarse falta describir la forma en que se eligen treinta y dos senadores. Estos últimos se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Esta Cámara se renueva en su totalidad cada seis años.

Cada senador propietario tendrá un suplente, como lo ordena el artículo 57 constitucional.

Los requisitos para ser senador, dispone el artículo 58 de nuestra Ley Suprema, serán los mismos que se requieren para ser diputado, excepto el de la edad, ya que para poder ocupar este cargo se requiere tener 25 años cumplidos al día de la elección.

El artículo 59 constitucional prohíbe la reelección para el periodo inmediato, tanto de senadores como de diputados propietarios al Congreso de la Unión, incluso con el carácter de suplentes. Sin embargo, los diputados y senadores suplentes si podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

3.3. ORGANIZACIÓN.

Para la organización de las Cámaras del Congreso de la Unión, ordena el artículo 70 Constitucional la expedición de una Ley, en la cual se regulen su estructura y funcionamientos internos.

Esta Ley, ordena el mismo precepto Constitucional, determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, con el objetivo de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Para cumplir lo ordenado en el artículo 70 Constitucional se creó la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

El artículo 3° de esta Ley establece que las Cámaras que componen el Congreso tendrán la organización que dispongan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

Como se infiere del precepto legal citado, la organización de las Cámaras del Congreso de la Unión, se sujeta a diversas disposiciones legales que obedecen a la jerarquía de las normas en el derecho. Iniciando con la máxima ley de un Estado que es la Constitución, continuando con una ley derivada de ésta, que a su vez da origen a diversos reglamentos.

Además, este artículo otorga la facultad a las Cámaras de crear reglamentos y acuerdos sin la intervención de la otra para su mejor funcionamiento organizacional.

La organización de las Cámaras de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, será la siguiente.

Pleno

Jorge de Esteban afirma que puede definírsele como “*la reunión de todos los miembros de derecho que componen las Cámaras*”, el cual se caracteriza por ser el órgano supremo del Parlamento; es el órgano fundamental; posee excepcional legitimación frente al resto de los órganos parlamentarios, ya que está integrado por todos los miembros de la Cámara; representa la unidad de la Cámara en su funcionamiento; y su actividad es pública, salvo ciertas excepciones.²⁶²

²⁶²De Esteban, Jorge y González – Trevijano, Pedro J., *Tratado de Derecho Constitucional*, T. III, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000,

El Pleno es definido en el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 3 fracción XVIII, como “... *la Asamblea general de la Cámara de Diputados*”; en tanto que el artículo 2 del Reglamento del Senado lo define como “*El máximo órgano de decisión del Senado, reunido conforme a las reglas del quórum*”.

Así, en el Congreso Mexicano los Plenos de las Cámaras de Diputados y de Senadores se integran con la totalidad de sus miembros. Es decir, la primera por sus 500 diputados y la segunda por sus 128 senadores, de conformidad con los artículos 52 y 56 constitucionales, respectivamente.

El Pleno tendrá dos períodos de sesiones ordinarias en un año legislativo, como lo ordena el artículo 65 constitucional. En los cuales se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten; así como de resolver los asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y su Ley Orgánica.

De conformidad con los artículos 65 y 66 constitucionales, el primer período de sesiones ordinarias iniciará el primero de septiembre y concluirá a más tardar el quince de diciembre del mismo año, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en este caso podrá prolongarse hasta el treinta y uno de diciembre. El segundo período de sesiones ordinarias iniciará el primero de febrero y no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

Asimismo, los Plenos se reunirán en sesiones extraordinarias cuando para tal efecto las convoque la Comisión Permanente, en las cuales solo se ocuparán del asunto o asuntos expresados en la convocatoria respectiva emitida por este órgano, de conformidad con el artículo 67 constitucional.

El Pleno funciona en sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes; éstas serán públicas, excepcionalmente secretas, de conformidad con los artículos 35 y 49 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente; mismas que requieren para su validez la integración del quórum, más de la mitad del número total de sus miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 63

constitucional. Asimismo, las sesiones se desarrollarán de acuerdo al Orden del Día que para tales efectos formule la Mesa Directiva de las Cámaras.

Las sesiones del Pleno son conducidas por las Mesas Directivas de cada Cámara, presididas por sus respectivos Presidentes.

Mesa de Decanos

La Mesa de Decanos, cuya regulación en la Ley se ubica en el artículo 15 para la Cámara de Diputados, la cual se constituye por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios. En tanto que para la Cámara de Senadores, su regulación se encuentra en el artículo 60 de la Ley, la cual se formará por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

Integran la Mesa de Decanos los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal e incluso local. En caso de presentarse empate en la antigüedad, el criterio de desempate será el número de legislaturas. Por lo tanto, será Presidente de este órgano el diputado electo presente que cuente con mayor antigüedad, serán Vicepresidentes los tres siguientes en antigüedad y Secretarios, los tres que le sigan en antigüedad a los anteriores. Para ello se procurará reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara.

En el Senado la integración de la Mesa de Decanos se integrará por los Senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de legislador. Sin embargo, en caso de presentarse antigüedades iguales, el criterio de desempate será a favor de los de mayor edad. En caso de que ningún miembro hubiese desempeñado ese cargo se acudirá a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local.

Por lo tanto, al igual que en la Cámara de Diputados, el Senador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. En tanto que los vicepresidentes y los secretarios de la misma serán los que le sigan en antigüedad a aquél.

La función de la Mesa de Decanos es conducir la sesión constitutiva de las Cámaras. En esta sesión se llevarán a cabo las siguientes actividades: declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados y senadores electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de las Cámaras; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

Puede suceder que por falta de entendimientos para la elección de la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos tenga que actuar como ésta en tanto se concretan los acuerdos necesarios para su elección. Sin embargo, esta situación no podrá prevalecer más allá del 5 de septiembre.

En caso de actualizarse la hipótesis anterior se comunicará esta situación al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal. Esta hipótesis solo se prevé para la Cámara de Diputados no así para el Senado.

La Mesa de Decanos dejará de funcionar una vez que se haya electo la Mesa Directiva de la Cámara.

Mesa Directiva

Constituye el principal órgano político de dirección y gobierno en ambas cámaras. Corresponde a ella una amplia gama de actividades, que van desde la ordenación del trabajo parlamentario hasta la atención de cuestiones organizativas, de gestión y de administración de los legisladores.

Asevera Cecilia Mora-Donatto²⁶³, que son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión. Los cuales tienen, por tanto, la obligación de preservar la libertad de las deliberaciones, garantizar el trabajo legislativo aplicando con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos a que se hayan sometidas las cámaras.

²⁶³Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional: El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 35.

Por su parte, Fernando Santaolalla²⁶⁴ es más preciso al conceptualizar a la Mesa Directiva de las cámaras, al afirmar que son órganos de gobierno y dirección, por lo cual tienen un carácter esencialmente institucional porque su comportamiento no debe obedecer a criterios de partido. Es decir, deben actuar con objetividad e imparcialidad. Agrega, el autor, para mayor claridad, que dichos órganos *no constituyen instancias destinadas a reflejar posiciones de partido o Grupo, ni a servir de cauce de expresión de los mismos*. De ahí se concluye que no importa en su composición la distribución en forma proporcional entre los distintos Grupos parlamentarios, aunque su inclusión refuerza la efectividad de salvaguardar la dimensión institucional y objetiva.

La Mesa Directiva es el órgano que en ambas Cámaras conduce las sesiones y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Debe por lo tanto, garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la ley.

Para el caso de la Cámara de Diputados este órgano se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario. En este último caso la Ley otorga la posibilidad a éste de no ejercer dicho derecho. Mientras que para la Cámara de Senadores su integración constará de un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios.

La elección de la Mesa Directiva se comunicará a la otra Cámara, al Presidente de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal y en el caso del Senado, además al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La dirección y coordinación de la Mesa Directiva corresponde a su Presidente.

Para la Cámara de Diputados, ordena la Ley en su artículo 21, que la Mesa Directiva se tendrá que reunir por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones, en tanto que en los recesos con la periodicidad que acuerde.

²⁶⁴Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, 2° ed., Madrid, 1990, p. 167 y 168.

Respecto del Senado, el numeral 1 del artículo 35 de su Reglamento, ordena que la Mesa Directiva sesionará cuando la convoque su Presidente, o cuando lo acuerde la mayoría de sus integrantes si existe la necesidad de conocer y resolver sobre algún asunto de su competencia. En tanto que el numeral 2 del mismo artículo, manda que este órgano, durante los períodos ordinarios y extraordinarios deberá reunirse previamente a cada sesión para efectos de la preparación e integración del orden del día. Mientras que en los recesos legislativos, la Mesa Directiva se reunirá cuando menos una vez al mes, de acuerdo a lo ordenado por el numeral 3 del mismo artículo.

Por otra parte el numeral 6 del artículo 35 del Reglamento del Senado de la República mandata que las sesiones de la Mesa Directiva serán privadas, sin embargo, sus integrantes pueden acordar lo contrario.

Las decisiones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se adoptarán por consenso pero en caso de no lograrse éste, se tomarán por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado. En caso de empate, el Presidente de la Mesa Directiva tendrá voto de calidad.

Por su parte las decisiones de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se tomarán por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de aquella y en caso de empate el Presidente de la misma tendrá voto de calidad.

Estos órganos se regirán, en todo lo concerniente a sus atribuciones, bajo los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

Las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de conformidad con el artículo 20 de la Ley, son las siguientes:

- a)** *Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara;*
- b)** *Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión;*

- c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*
- d) Determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;*
- e) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación;*
- f) Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;*
- g) Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial;*
- h) Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; e*
- i) Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral; y*
- j) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.*

Las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, de conformidad con el artículo 66 de la Ley, son las siguientes:

- a) *Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a esta Ley y al Reglamento correspondiente;*
- b) *Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias;*
- c) *Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación;*
- d) *Designar las comisiones de cortesía para cumplir con el ceremonial;*
- e) *Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;*
- f) *Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;*
- g) *Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes;*
- h) *Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;*

- i) Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se registrará, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos;*
- j) Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;*
- k) Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y*
- l) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.*

La Mesa Directiva del Senado, además, de las facultades conferidas por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 37 de su Reglamento le otorga otras:

- I. Aprobar, a propuesta de la Junta, las comisiones oficiales para atender invitaciones formuladas al Senado;*
- II. Integrar el Consejo Directivo de la Gaceta;*
- III. Autorizar el uso del salón de sesiones del Pleno y de las demás instalaciones del Senado no asignadas a fines específicos, para la realización de actos oficiales y de carácter educativo o cultural; y*
- IV. Conocer de las faltas administrativas y a la disciplina parlamentaria en que incurran los senadores y participar, en su caso, con los grupos parlamentarios y en lo procedente con el Pleno, en la aplicación de las sanciones correspondientes.*

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el Pleno, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. La votación puede ser por cédula o por medio del sistema de votación electrónica,

de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En tanto que para la Cámara de Senadores, el artículo 62 de la Ley ordena que la elección será por mayoría absoluta de sus miembros presentes y la votación será por cédula.

Los Grupos Parlamentarios son quienes postularán a los integrantes de la Mesa Directiva. Dichos grupos, de conformidad con el artículo 18 de la Ley, cuidarán que los candidatos acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

Es importante destacar lo enunciado en el artículo 18 de la Ley, porque en los órganos colegiados como la Cámara de Diputados la pretensión es reflejar la pluralidad de opiniones que existen en el Estado Mexicano, por ello resultan necesarios la aplicación de valores democráticos como prudencia, tolerancia y respeto a la convivencia y a las minorías.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el primer año de la Legislatura se hará en la sesión constitutiva bajo la dirección de la Mesa de Decanos, en tanto que para el segundo y tercer año se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, bajo la conducción de los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Para el Senado de la República se aplican las mismas reglas de conformidad con el artículo 34 de su Reglamento.

En caso de que en la sesión preparatoria no se alcance la mayoría calificada requerida para la integración de la Mesa Directiva del año legislativo por iniciar, continuará en funciones la del año legislativo por terminar, esta situación no podrá subsistir más allá del 5 de septiembre. Tiempo considerado por la Ley como suficiente para alcanzar los acuerdos necesarios para elegir a los integrantes de la Mesa Directiva.

Respecto del Senado su Reglamento, artículo 33, ordena que los integrantes de la Mesa Directiva antes de tomar posesión de sus cargos deberán rendir protesta en la Sesión Constitutiva o en la Junta Previa al inicio de cada año legislativo.

Por otro lado, existe la prohibición para los coordinadores de los grupos parlamentarios de formar parte de la Mesa Directiva.

Los integrantes de dicho órgano durarán en sus funciones un año con la posibilidad de reelegirse.

Es importante señalar que los Presidentes de la Mesa Directiva lo son también de sus respectivas Cámaras y sus representantes jurídicos. Además expresan la unidad política de los órganos legislativos.

Entre las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, conforme a los artículos 22 y 23 de la Ley, destacan las siguientes: garantizar el fuero constitucional de los diputados; velar por la inviolabilidad del Recinto Legislativo; conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, así como con los otros poderes de la Unión, de los Estados y del Distrito Federal; tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria; dirige y preside las sesiones del Congreso General, las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; firmar las leyes y decretos expedidos por el Congreso General; suscribir los decretos, acuerdos, y resoluciones de la Cámara; tiene la representación legal de la Cámara; ordenar el auxilio de la fuerza pública en caso de ser necesario; disponer la emisión del Bando Solemne, así como darlo a conocer al Pleno y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y difundirlo en los Periódicos Oficiales de las entidades federativas; tomar las medidas necesarias para que el Congreso se erija en colegio electoral, en los términos del artículo 84 Constitucional.

De conformidad con el artículo 67 de la Ley, las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores destacan las siguientes: presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos; abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno; firmar las leyes y decretos; excitar a cualquiera de las comisiones a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquel en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; solicitar el uso de la fuerza pública; requerir a los Senadores faltistas a concurrir a las sesiones; conducir las relaciones de la Cámara con la otra, con los otros Poderes de la

Unión, de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal, así como la diplomacia parlamentaria; presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara.

Además de las atribuciones enunciadas, al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, corresponden las conferidas por el artículo 39 de su Reglamento: garantizar los derechos de los senadores y de los grupos parlamentarios; convocar a las sesiones del Pleno y de la Mesa; acordar el orden de intervención de los vicepresidentes y secretarios en la conducción de las sesiones plenarias; ordenar la publicación en la Gaceta del Senado, de los documentos que se refieren en las disposiciones correspondientes del Reglamento; aprobar los recursos necesarios a los senadores que son asignados por la Mesa Directiva a comisiones especiales en representación del Senado; declarar en el Pleno la existencia de quórum o su falta cuando es visible; instruir que se compruebe dicha falta en los casos en que lo considera necesario o así se le solicite; y realizar las acciones de su competencia en materia de disciplina parlamentaria durante la conducción de las sesiones del Pleno.

Los Vicepresidentes de la Mesa Directiva de ambas Cámaras, asisten y sustituyen en las ausencias temporales a los Presidentes de las mismas y asumen las representaciones protocolarias de la Cámara, cuando éstos así lo disponen, de conformidad con los artículos 24 y 69 de la Ley.

Entre las atribuciones más importantes de los Secretarios de la Mesa Directiva, de ambas Cámaras, conforme a los artículos 25 y 70 de la Ley, se encuentran las siguientes: Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de éstas, para ello tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación; dar lectura a los documentos; firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y resoluciones de la propia Cámara.

El artículo 41 del Reglamento del Senado de la República otorga otras atribuciones, además de las que la Ley Orgánica atribuye a la Secretaría de la Masa Directiva: llevar el control de asistencias y las justificaciones con el auxilio

de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios; supervisar los servicios relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno; levantar las actas de las reuniones de la Mesa Directiva, con el auxilio del Secretario General de Servicios Parlamentarios; vigilar la impresión y difusión de la Gaceta y del Diario de los Debates; integrar los libros que contengan los registros cronológicos y textuales de las leyes y decretos que expida el Congreso General y de los decretos que emita la propia Cámara.

Grupos Parlamentarios

Los parlamentos contemporáneos no se entienden sin los grupos parlamentarios debido a la importancia que a lo largo del siglo XX y hasta nuestros días han alcanzado los partidos políticos.

Se ha acentuado con mayor énfasis la importancia de los grupos parlamentarios gracias al pluripartidismo y a la representación proporcional imperante en nuestros días.

A diferencia de los parlamentos decimonónicos en los que el protagonismo correspondía a los parlamentarios de manera individual, actualmente quienes poseen el papel principal dentro de los parlamentos son los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios.

Jorge Fernández Ruíz²⁶⁵ asevera que los grupos parlamentarios son otra forma de agrupar a los miembros de los órganos legislativos en función de su filiación política con el objetivo de propiciar su mejor actuación y lograr sus metas de representación política, aprovechando la cohesión que se da. Sostiene que los antecedentes de los grupos parlamentarios se encuentran, si bien de manera informal y rudimentaria, en el siglo XVIII en el Parlamento inglés, en la figura del *parliamentary party*, donde los miembros del parlamento se asociaban por razones ideológicas o partidistas. Otro antecedente lo encuentra en Francia, en 1789, ya que al reunirse los Estados generales, la representación estamental fue sustituida por la representación ideológica. En el siglo XIX es en la Asamblea Nacional de Frankfurt, donde operan grupos parlamentarios denominados *fractionen*. Asimismo, en las Cortes de Cádiz funcionan, sin

²⁶⁵Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, 2° ed., México, 2004, pp. 419-420.

denominación especial, para la formulación de la Constitución española de 1812. En nuestro país, también operan dichas asociaciones, en el Congreso constituyente mexicano de 1823-1824, para la elaboración de la primera Constitución Federal.

Sin embargo, autores como José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio²⁶⁶ no coinciden con los antecedentes descritos, no obstante reconocen que las tendencias, intereses o afinidades han existido siempre en los parlamentos, pero estas situaciones no deben ser consideradas como orígenes de los grupos parlamentarios. Porque, afirman, que la historia de los grupos parlamentarios va unida a la de los partidos políticos, cuyo progresivo crecimiento y su reconocimiento legal contribuyeron a la evolución de un nuevo modo de entender la acción política hasta consolidar la idea del trabajo colectivo, así como la gradual complejidad de la actividad parlamentaria y el interés de los grupos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento uniforme de sus miembros en las cámaras. Por otro lado, argumentan que no era posible la existencia de grupos parlamentarios en el siglo XIX debido a que el primer liberalismo, marcadamente individualista, veía con temor en los parlamentos la formación de asociaciones de parlamentarios ya que para los liberales el eje del sistema debería ser el parlamentario individual.

Fernando Santaolalla²⁶⁷, también argumenta sobre la importancia que en la actualidad han alcanzado dichos grupos al considerarlos *ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas legislativas de nuestra época*. Hoy, continua, son los partidos políticos a través de los Grupos Parlamentarios el hilo conductor de la actividad parlamentaria.

El propio autor explica que esta situación se debe a *la necesidad de la sociedad y del Estado contemporáneo de actuar con base a grandes y operativas organizaciones*. Sin embargo, considera que no es el único factor,

²⁶⁶Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, J. M. BOSCH EDITOR, Barcelona, 2000, pp. 97-98.

²⁶⁷Santaolalla, Op. cit., pp. 139-140.

ya que encuentra otros de carácter meramente parlamentario como *la consolidación de los partidos políticos como instrumento de participación política y de manifestación de la voluntad popular, y la paralela consagración de sistemas electorales proporcionales.*

José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Antonio de Alonso²⁶⁸ ofrecen un par de conceptos de grupo parlamentario, tomados de la doctrina que los relaciona íntimamente con los partidos políticos. Por un lado, Torres del Moral los conceptúa como *la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables.* Por el otro lado, para Carro Martínez son *las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para conciliar con unidad de voto y portavocía casi toda la actividad parlamentaria.* Sin embargo, consideran que los conceptos aludidos no son del todo precisos ya que el derecho parlamentario español establece la conformación de un Grupo Mixto común, en el que se reúnen los parlamentarios de varios partidos sin número suficiente para formar un grupo parlamentario. Por ello, proponen una definición de grupo parlamentario tomando en consideración su relación con los partidos políticos y las excepciones que prevé el derecho parlamentario español: *la unión de varios parlamentarios, por afinidad ideológica o por necesidades parlamentarias, en orden a la organización personal interna del trabajo en las Cámaras.*

En México los Grupos Parlamentarios son reconocidos e institucionalizados en el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos: *La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.*

Cabe mencionar, esta disposición constitucional no alude a la Cámara de Senadores. Sin embargo, se aplica también para la representación de la Federación.

²⁶⁸Alonso de Antonio, Op. cit., pp. 98-99.

Así, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define al Grupo Parlamentario como el conjunto de diputados según su afiliación de partido, el cual tendrá la finalidad de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

En tanto que para los Senadores, el artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los define como las formas de organización que podrán adoptar los mismos con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Mientras que el artículo 25, numeral 2, de su Reglamento les otorga autonomía en su organización y funcionamiento internos. Es decir, que las controversias al interior de los mismos se solucionan con apego a sus respectivos estatutos, y por otro lado, como consecuencia de esto, los órganos directivos del Senado se sujetarán a lo resuelto por su organización interna.

El artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Diputados dice que los grupos tendrán por objeto promover la actuación coordinada de los diputados, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa del partido del que forman parte.

La organización de los grupos parlamentarios será de conformidad con los lineamientos que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Los Grupos Parlamentarios se integran por lo menos con cinco miembros y solo podrá haber uno por cada partido político nacional con representación en las Cámaras.

Éstos se constituirán en la primera sesión ordinaria de la Legislatura. Para ello, entregarán en el caso de los Diputados a la Secretaría General y en caso de los Senadores al Secretario General de Servicios Parlamentarios, los documentos siguientes: acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus

integrantes; las normas para su funcionamiento interno, de conformidad con los Estatutos de su partido político; y nombre del diputado designado como Coordinador del Grupo y nombres de los miembros que desempeñen actividades directivas.

Respecto del Senado el artículo 27, numeral 2, prohíbe la formación de grupos parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria de la constitución de dichos grupos por parte del Presidente de la Mesa Directiva, la cual se realiza en la primera sesión ordinaria.

Asimismo, el artículo 28 del Reglamento del Senado de la República establece una causal de disolución de los grupos parlamentarios en caso de que dejen de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 31 del Reglamento del Senado de la República exige los requisitos mínimos que deben contener los estatutos de los grupos parlamentarios: denominación; derechos y obligaciones de los integrantes; requisitos de la incorporación de nuevos integrantes; estructura orgánica y reglas de funcionamiento; mecanismos para el nombramiento de coordinador y demás cargos directivos; facultades y duración del coordinador y miembros directivos; régimen disciplinario interno; reglas sobre la administración y vigilancia de los recursos; organización y funcionamiento de sus servicios técnicos de apoyo parlamentario y administrativo; y el procedimiento para la reforma estatutaria.

La importancia de los Grupos Parlamentarios para sus integrantes es que aquéllos proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de éstos.

Una de las funciones más importantes de estos órganos es que a través de ellos los partidos políticos fijan su agenda legislativa, ya que en la primera sesión de cada periodo ordinario tendrán la obligación de presentarla.

Otra posibilidad que se abre por conducto de los Grupos Parlamentarios es que con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Por su parte el Coordinador del Grupo Parlamentario es quien expresa la voluntad del mismo. Además, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y es quien comunica a ésta de las modificaciones que ocurran en la integración de sus respectivos Grupos.

Otra de las funciones de suma importancia de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, es su participación con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Por otro lado, la asignación de recursos y de locales, por la Junta de Coordinación Política es de conformidad a la representación de cada Grupo Parlamentario.

Diputados y Senadores sin Partido

Considero pertinente mencionar a los diputados y senadores sin partido, ya que los artículos 30 y 78 de la Ley en comento dice que son aquellos diputados y senadores que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente. No obstante esta situación se les deberá guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y se les apoyará conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

Junta de Coordinación Política

Otro órgano de suma importancia, producto de los parlamentos del siglo XX es la Junta de Coordinación Política. Ésta surge en el marco de la preeminencia del trabajo parlamentario a través de los Grupos Parlamentarios han adquirido a lo largo del siglo XX, a diferencia de los parlamentos decimonónicos en que el trabajo estaba a cargo de los parlamentarios de manera individual.

Por otro lado, como lo señala Jorge Fernández Ruíz²⁶⁹, ha influido en su aparición como órgano de los parlamentos actuales es el pluripartidismo y la representación proporcional.

²⁶⁹Fernández, Op. cit., p. 401.

La Junta de Coordinación Política en el Congreso de la Unión de nuestro país aparece por primera vez en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, inspirada en la Junta de Portavoces española²⁷⁰.

Fernando Santaolalla²⁷¹ conceptualiza a la Junta de Portavoces como el “*órgano de participación de los Grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras.*”

Asimismo, asevera que la Junta de Portavoces tiene a su cargo tareas de carácter constitucional a diferencia de la Mesa Directiva, a la cual en principio le corresponde gestionar asuntos de orden administrativo e interno de las cámaras. Asimismo, afirma que la Junta de Portavoces es un órgano marcadamente político, mientras que la Mesa Directiva es neutra. Por esto último es necesaria en aquella la representación de todos los Grupos Políticos.²⁷²

Para autores como José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio²⁷³, la importancia que reviste este órgano es que los grupos parlamentarios a través de éste logran un punto de encuentro de cara a la adopción de acuerdos que luego se pretende trasladar a los órganos de decisión correspondiente.

Este órgano es la expresión de la pluralidad de las Cámaras. Es decir, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

En la Cámara de Diputados la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. Su presidente será el coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, quien la presidirá por toda la legislatura. Sin embargo, en caso de que ningún Grupo Parlamentario cuente con mayoría absoluta, la

²⁷⁰Ibidem, p. 402.

²⁷¹Santaolalla, Op. cit., p. 172.

²⁷²Ibidem.

²⁷³Alonso, Op. cit., p. 118.

Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden en el cual deban ejercer dicha presidencia será determinado por el propio órgano.

En la Cámara de Senadores la Junta de Coordinación Política tendrá en su integración algunas variantes respecto de su colegisladora, ya que además de los coordinadores de los grupos parlamentarios se adicionarán dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. Será Presidente, el coordinador del grupo parlamentario, que por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta por el término de la legislatura. En caso de que ningún coordinador cuente con dicha mayoría, la Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden en que los coordinadores de los grupos parlamentarios deberán presidir a este órgano será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

Otra variante de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores respecto de la de Diputados, es que el Presidente de aquélla nombrará a un Secretario Técnico, quien preparará los documentos para las reuniones, elaborará las actas y comunicará los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara.

En la Cámara de Diputados este órgano deberá instalarse a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura, de conformidad con el primer párrafo del artículo 35 de la Ley. Mientras que en el Senado el primer párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica, únicamente, hace referencia que se conformará al inicio del periodo constitucional de cada Legislatura.

Sus decisiones se adoptarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, lo que significa que sus integrantes representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

De conformidad con el artículo 34 de la Ley, las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados son:

- a) *Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;*
- b) *Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;*
- c) *Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;*
- d) *Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados;*
- e) *Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;*
- f) *Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;*
- g) *Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y*
- h) *Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y*

el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios, e

i) Las demás que le atribuyen esta ley o los ordenamientos relativos.

El artículo 82 de la Ley Orgánica señala cuáles son las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores. Las señaladas en los incisos a, b y c son iguales a las de la Cámara de Diputados.

Por lo que respecta a la atribución enumerada en el inciso d de este órgano del Senado, en la Cámara de Diputados corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos.

Por último, la atribución señalada en el inciso e para la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores es propia de una de las atribuciones exclusivas de esta Cámara:

e) Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

Las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados son (artículo 36 de la Ley): convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones; y disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.

Las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores son (artículo 84 de la Ley): promover la adopción de acuerdos para el desahogo de la agenda legislativa; proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; y representar a la Junta ante los órganos de la propia Cámara y coordinar sus reuniones.

Las reuniones de la Junta de Coordinación Política del Senado, de conformidad con el artículo 45 de su Reglamento, se realizarán en privado. Por otro lado, este órgano puede celebrar reuniones de trabajo con la Mesa Directiva, así como con las comisiones o comités de la Cámara, con la finalidad de mejorar el desempeño de sus funciones. Pueden acudir a las reuniones de la Junta los senadores que no formen parte de ella. Asimismo, podrán ser invitados a dichas reuniones los servidores públicos de la misma Cámara. En ambos casos, sus intervenciones se ajustarán a lo establecido por la Junta.

De las reuniones del órgano legislativo en comento del Senado, el Secretario Técnico levantará un acta suscrita por sus integrantes.

Recordemos que el Congreso de la Unión es un órgano colegiado en donde se encuentran representados los diferentes grupos ideológicos que representan a la Nación. Por ello, es necesario que haya acuerdos y se deben de crear órganos para llegar a ellos.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Este órgano de la Cámara de Diputados, manifiesta Jorge Fernández Ruíz²⁷⁴, parece estar inspirado en la Conferencia de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados italiana cuyas finalidades consisten, por un lado, en hacer que la actividad de la Cámara marche metódicamente conforme a su programa de trabajo, previamente formulado, y por otro lado, se corresponsabiliza a los grupos parlamentarios, a través de sus presidentes, en la ejecución de dicho programa. Para ello, al ser convocada la Conferencia, se examina el desarrollo de los trabajos de la Cámara o de sus comisiones.

La importancia de este órgano, afirma Cecilia Mora-Donatto²⁷⁵, consiste en que en él se conforma la agenda legislativa. Asimismo, es en éste donde se evalúa el desarrollo de las labores cotidianas de las comisiones.

Este órgano de la Cámara de Diputados se integra con el Presidente de ésta y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Aquél la presidirá y

²⁷⁴ Fernández, Op. cit., pp. 403-404.

²⁷⁵ Mora-Donatto, Op. cit., p. 43.

supervisará que la Secretaría General cumpla con sus acuerdos. Su Secretario será el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto; además, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos, de conformidad con el artículo 37 de la Ley.

A las reuniones de la Conferencia podrán ser convocados los Presidentes de Comisiones, cuando exista algún asunto de su competencia, conforme al artículo 37 de la Ley.

Sus atribuciones son (artículo 38 de la Ley):

- a) *Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones o deliberaciones;*
- b) *Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley;*
- c) *Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;*
- d) *Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señale esta ley; y*
- e) *Las demás que se derivan de esta ley y de los ordenamientos relativos.*

El artículo 209 del Reglamento de la Cámara de Diputados ordena, a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, establecer un calendario básico anual, para la coordinación en la programación de reuniones ordinarias, mismo que se difundirá en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara. Para ello deberá consultar a los presidentes de las juntas directivas.

Comisiones

Los parlamentos contemporáneos debido a las complejas dinámicas sociales y la nueva composición política en las que se encuentran inmersos se han auxiliado de la división del trabajo. Atendiendo a ésta, como lo manifiesta Jorge Fernández Ruíz, se han organizado en comisiones entre las que se distribuyen sus integrantes, dada la manifiesta inconveniencia de que todos los miembros del Poder Legislativo, participen en la realización de la suma de actividades que tales cuerpos colegiados deben llevar a cabo en ejercicio de sus atribuciones.²⁷⁶

Estos órganos de suma importancia en los parlamentos contemporáneos han ido adquiriendo a lo largo de los siglos cada vez mayor influencia dentro de los mismos.

Barthélemy las define como *“organismos constituidos en cada Cámara, compuestos por un número generalmente limitado de sus miembros... y encargados en principio de preparar su trabajo normalmente mediante la presentación de un informe”*.²⁷⁷

Fernando Santaolalla afirma que *“Las Comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos.”*²⁷⁸ Sin embargo, esta definición, afirma su autor, es cierta parcialmente porque las Comisiones han aumentado sus funciones y por tanto su importancia, como veremos más adelante.

Algunos autores consideran que es probable su existencia en Gran Bretaña desde el siglo XIV. Aunque, los datos precisos de su funcionamiento datan del siglo XVI. Sin embargo, es en Estados Unidos donde se afirmó su función protagónica como instrumento de trabajo. Hecho que se suscitó desde su nacimiento como nación independiente debido a su rígida separación de poderes, la cual se traduce en la autonomía organizativa del Congreso. En

²⁷⁶ Fernández, Op. cit., p. 405.

²⁷⁷ Alonso, Op. cit., p. 123.

²⁷⁸ Santaolalla, Op. cit., p. 174.

Francia también puede observarse este fenómeno ya que la Asamblea Nacional de 1789, organizó comisiones permanentes. En Alemania, su presencia aparece en la Constitución Prusiana de 31 de enero de 1850, en la que se le otorga singular importancia en el procedimiento legislativo. En España, surgen con anterioridad a la Constitución de Cádiz, ya que en el Reglamento Interior de las Cortes Constituyentes de 24 de noviembre de 1810 se precisaba un capítulo denominado “De las Comisiones”, el cual a su vez distinguía, comisiones particulares de carácter fijo y comisiones especiales.²⁷⁹

A su vez, la propia Constitución de Cádiz les encomendó el análisis previo de los proyectos de ley si lo requería la gravedad del asunto a juicio de las Cortes.²⁸⁰

La función instructora del parlamentarismo decimonónico era desempeñada por las Secciones, que actuaban solas o conjuntamente con Comisiones. Aquéllas se formaban al azar. Es decir, no existía una especialización de cada una de ellas como órganos ni de sus integrantes. Lo cual sufrió transformaciones en el siglo XX debido a las dinámicas propias de éste, en lo social y político.²⁸¹

Santaolalla refiere que las Comisiones en los parlamentos contemporáneos, se han fortalecido porque las leyes se han multiplicado en número y complejidad, ya que el sistema de trabajo del parlamentarismo decimonónico cayó en desuso por su lentitud y simplicidad incompatibles con las nuevas realidades del siglo XX.²⁸²

Las Comisiones se fortalecieron gracias a la especialización que ha requerido el trabajo parlamentario y a las minorías parlamentarias. Primero fueron Comisiones temporales (constituidas para un solo asunto) y después se institucionalizaron, especializándose en los distintos ramos de la acción estatal.²⁸³

Durante mucho tiempo se consideró que la razón de ser de las Comisiones era la necesidad de una fase previa de estudio y maduración, en grupos pequeños,

²⁷⁹Alonso, Op. cit., pp. 124-125.

²⁸⁰Ibidem.

²⁸¹Santaolalla, Op. cit., pp. 174-175.

²⁸²Ibidem.

²⁸³Ibidem.

de las decisiones que posteriormente adoptarían los Plenos. Por otro lado, en el trabajo en Comisiones puede llegarse a negociaciones y acuerdos, entre las distintas fuerzas parlamentarias. Estas funciones son las que concuerdan con la definición planteada por Santaolalla.²⁸⁴

Mas este autor, considera que dicha definición es parcialmente valida porque las Comisiones han aumentado sus funciones. Es decir, ya no se limitan a elevar dictámenes a los Plenos de las Cámaras legislativas ya que, además, en ciertas materias asumen poderes de decisión, tales como: aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la intervención de los Plenos; adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo; y servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas.²⁸⁵

Respecto de las minorías parlamentarias y su inclusión a través del sistema de representación proporcional, que como se comentó líneas arriba, también han ayudado al fortalecimiento de las Comisiones, ya que éstas son un microcosmos que reflejan la constitución y perfil político de los Plenos de las Cámaras.²⁸⁶

Su importancia es tal que Pérez Serrano las ha considerado como “*rueda principalísima en la mecánica parlamentaria*”.²⁸⁷ Esta afirmación se debe a que, por ejemplo en el Congreso estadounidense, el trabajo que estos órganos realizan se calcula en alrededor del 90%.²⁸⁸ Por otro lado, su importancia radica en que es en estos órganos donde inicia el trabajo legislativo.

Denninger, respecto del caso alemán aseveraba “*el núcleo esencial del procedimiento legislativo reside en la práctica en el trabajo de las Comisiones.*”²⁸⁹

En las comisiones de los actuales parlamentos también encontramos la presencia de los grupos parlamentarios ya que aquéllas se integran de conformidad con la posición que éstos tengan en las Cámaras. A diferencia de

²⁸⁴Ibidem.

²⁸⁵Ibidem, p. 176.

²⁸⁶Ibidem.

²⁸⁷Alonso, Op. cit., p. 126.

²⁸⁸Ibidem.

²⁸⁹Ibidem.

los parlamentos decimonónicos, en los cuales el pleno de las Cámaras era el órgano de trabajo más importante donde no figuraban los grupos parlamentarios debido a la primacía que tenía el trabajo individual de cada parlamentario.²⁹⁰

Así, estos órganos de suma importancia en ambas Cámaras son definidos tanto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 párrafo uno como por el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo tercero fracción segunda: “*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*”.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados son ordinarias, de investigación y especiales.

Las Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se mantienen de legislatura a legislatura: Agricultura y Sistemas de Riego; Agua Potable y Saneamiento; Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur-Sureste; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Cambio Climático; Ciencia y Tecnología; Competitividad; Comunicaciones; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Deporte; Derechos de la Niñez; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Municipal; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Ganadería; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Igualdad de Género; Infraestructura; Justicia; Juventud; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Pesca; Población; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil; Puntos Constitucionales; Radio y Televisión; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Anticorrupción; Transportes; Turismo; y Vivienda.

²⁹⁰Ibidem.

Como puede verse la competencia de las comisiones ordinarias se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio. Para llevar a cabo con eficiencia estas funciones, el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga las herramientas necesarias a la Cámara de Diputados. En tratándose del control evaluatorio el primer párrafo del precepto constitucional en cita dice *“Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.”*

Por lo que respecta a las tareas de dictamen legislativo, el precepto constitucional en cita ordena en sus párrafos segundo y cuarto que:

“Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, 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.”

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

Por su parte los artículos 157 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 117 del Reglamento del Senado de la República establecen que las tareas de las comisiones ordinarias serán de dictamen legislativo, información, control evaluatorio, opinión e investigación.

Además de las comisiones ordinarias mencionadas, el artículo 40 de la Ley Orgánica regula otras a las que les otorga este mismo carácter para la realización de tareas específicas que en cada caso se señalan, que son las siguientes: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;

Comisión del Distrito Federal; Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; y la Comisión Jurisdiccional.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encarga de: preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; así como de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia; y de realizar estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

A la Comisión del Distrito Federal corresponden los dictámenes legislativos y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realizará las tareas que para tal efecto le otorguen la Constitución y la ley reglamentaria en la materia.

A la Comisión Jurisdiccional corresponde conformar la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Respecto a las comisiones de investigación el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que serán de carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, el cual ordena que la Cámara de Diputados a petición de una cuarta parte de sus miembros tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Las comisiones especiales, manda el artículo 42 de la Ley Orgánica, se constituirán por acuerdo del Pleno para hacerse cargo de un asunto específico. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 205 del Reglamento de la Cámara de Diputados, detalla el objeto de estas comisiones ya que dice que se constituirán para la atención de las funciones constitucionales y legales, que no sean competencia de las comisiones ordinarias. El acuerdo por medio del cual se instituyan señalará su objeto, el número de los integrantes que las

conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Por lo tanto se extinguirán una vez cumplido su objeto. El numeral 2 del artículo 121 del Reglamento del Senado, otorga prorroga a estas comisiones en caso de que una vez concluido el plazo previsto no hayan cumplido su objeto.

Las comisiones especiales en ambas cámaras de conformidad con sus respectivos Reglamentos (art. 207 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 119 del Reglamento del Senado de la República), dicen que éstas son órganos colegiados no dictaminadores que se encargan de atender los asuntos específicos que se les encomiendan. Por otro lado, ordena para su creación un acuerdo del Pleno de la Cámara a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en el cual se señalarán su objeto y duración; sus tareas y los plazos para su cumplimiento; el número de integrantes; y los integrantes de su Junta Directiva.

El número de las comisiones especiales no podrá exceder la mitad de las ordinarias.

Las comisiones ordinarias contarán hasta con treinta miembros y su cargo será por toda la legislatura. Cada diputado podrá pertenecer hasta tres de ellas, sin contar su participación en las comisiones jurisdiccional y las de investigación. La integración de estas comisiones en el Senado va de los tres a los quince miembros.

Por otro lado, el numeral 4 del artículo 123 del Reglamento del Senado, hace referencia a los Senadores sin grupo parlamentario, quienes para el efecto de integrar comisiones ordinarias, en tanto sea factible, formarán parte en las de su interés.

En el caso de las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros con la finalidad de que todos los grupos parlamentarios estén representados en ellas.

La Junta de Coordinación Política, para la integración de las comisiones, tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las

propuestas correspondientes, con base en la proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

Por su parte, los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

Por lo que respecta a las comisiones de la Cámara de Senadores, dispone el artículo 85 de la Ley, que éstas serán: ordinarias, las cuales analizarán y dictaminarán las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; jurisdiccionales, que intervendrán en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; y las de investigación, que se crearán en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional. Sin embargo, el artículo 114 del Reglamento del Senado de la República dice que serán ordinarias y especiales. Su integración y funcionamiento se regirán en términos de la Constitución, la ley y el Reglamento del Senado de la República y a falta de norma expresa, en lo procedente, les serán aplicables las reglas establecidas para el Pleno.

Las comisiones del Senado, de conformidad con el artículo 115 de su Reglamento, podrán dividirse en secciones a solicitud de las mismas al Pleno a través de la Junta de Coordinación Política. En la solicitud se propondrá la forma de integración de las secciones, así como su materia y duración. Una comisión no podrá dividirse en más de cinco secciones.

Además de las comisiones antes mencionadas se podrán crear comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un cargo específico; y comisiones conjuntas, en las que participarán las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

El artículo 113 del Reglamento del Senado de la República establece que las comisiones se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno. Además, el numeral 2 del citado artículo dice que las funciones de estos órganos son dictaminar, investigar, consultar, analizar, debatir y resolver sobre las materias de sus competencias.

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores son: Administración; Agricultura y Ganadería; Anticorrupción y Participación Ciudadana; Asuntos Fronterizos Norte; Asuntos Fronterizos Sur; Asuntos Indígenas; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Autosuficiencia Alimentaria; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Contra la Trata de Personas; Cultura; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Municipal; Desarrollo Regional; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; Distrito Federal; Educación; Energía; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos, Primera; Estudios Legislativos, Segunda; Federalismo; Fomento Económico; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Para la Igualdad de Género; Pesca; Población y Desarrollo; Protección Civil; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Reforma del Estado; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores África; Relaciones Exteriores América del Norte; Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores Asia-Pacífico; Relaciones Exteriores Europa; Relaciones Exteriores Organismos Internacionales; Relaciones Exteriores Organismos No Gubernamentales; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y Vivienda.

Una característica peculiar del trabajo de las comisiones en la Cámara de Senadores consiste en que las ordinarias analizarán las iniciativas de leyes o de decretos y formularán los dictámenes respectivos conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos.

Esta comisión podrá dividirse en las secciones o ramas que se estime conveniente.

Por su parte, tanto el Presidente como los Vicepresidentes de la Cámara, durante su encargo, no formarán parte de ninguna comisión ordinaria o especial.

Las decisiones de las comisiones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros.

Sus dictámenes deberán firmarse por la mayoría de los integrantes de las comisiones. En caso de que algún integrante no este de acuerdo con el dictamen podrá formular por escrito voto particular.

El artículo 95 de la Ley posibilita a la Cámara de Senadores para aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente para el mejor despacho de los negocios.

Las comisiones ordinarias tendrán hasta quince miembros y su encargo durará por toda la legislatura. Cada Senador podrá pertenecer hasta cuatro comisiones.

Por su parte, la Junta de Coordinación Política para la integración de las comisiones tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Además, aquélla propondrá a quienes deban integrar las juntas directivas de las comisiones siguiendo el criterio mencionado para la integración de las comisiones. Éstas contarán con un presidente y dos secretarios y un Secretario Técnico.

El artículo 148 del Reglamento de la Cámara de Diputados ordena que las comisiones deberán contar con asesores parlamentarios de carrera, proporcionados por el Comité de Administración. Además, otorga la posibilidad de contar con personal de confianza o de base, en los casos que así lo requieran, que reúna el perfil del conocimiento requerido para cada tema.

También las comisiones del Senado, de conformidad con el artículo 157 de su Reglamento, podrán contar con asesores parlamentarios de carrera o especializados y personal de apoyo, acorde a sus necesidades y a la disponibilidad de recursos humanos y presupuestales de la Cámara. Además, contarán con un Secretario Técnico, quien, de conformidad al numeral uno del artículo 158 del ordenamiento en cita, asiste a la Junta Directiva, por conducto del Presidente de la comisión, en la planeación, ejecución, control y seguimiento de las actividades a desarrollar.

Por otro lado, las comisiones tendrán una Junta Directiva, la cual se integra por el Presidente y los secretarios de la misma, cuyo titular es el Presidente, para la Cámara de Diputados. En tanto que para el Senado, la integración de sus comisiones será con un presidente y dos secretarios, además para su integración debe buscarse que se formen por senadores de distintos grupos parlamentarios y que refleje pluralidad, equidad de género, proporcionalidad, experiencia e idoneidad.

Entre las obligaciones de la Junta Directiva de las comisiones, tanto ordinarias como especiales, destacan: presentar el proyecto del Programa de trabajo a sus integrantes; proponer la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la comisión; elaborar un proyecto de calendario de reuniones ordinarias de la comisión y remitirlo a la Conferencia; llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia; entregar, cada año legislativo, un informe al Comité de Administración, respecto de los recursos utilizados; formular, antes de sus reuniones, el orden del día y acordar el trámite de los asuntos programados.

Entre las atribuciones del Presidente de la Junta Directiva de las comisiones destacan: presidir y conducir las reuniones; convocar a las mismas; elaborar y suscribir las convocatorias a reunión; abrir, prorrogar, suspender, declarar en Reunión permanente y levantar las reuniones; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, ordenar el cómputo de la votación y formular la declaración del resultado correspondiente; dar cuenta a la Junta Directiva de los asuntos turnados para su atención y desahogo; firmar la correspondencia en representación de la comisión.

En tanto que las atribuciones de la Secretaría de la Junta Directiva, destacan: asistir al Presidente de la Junta Directiva en la preparación y conducción de las reuniones; convocar a reunión en caso de que el Presidente no lo realice; sustituir al Presidente, en caso de ausencia; comprobar el quórum de las reuniones, someter a votación los asuntos, hacer el cómputo relativo y llevar el registro de los asuntos que se tomen en ellas; hacer las propuestas de las actas de las reuniones; firmar las actas; llevar el cómputo de los plazos para

dictamen de cada iniciativa, minuta y proposición con punto de acuerdo turnada.

La instancia máxima de decisión de las comisiones es la Reunión, cuyas resoluciones o dictámenes se adoptarán por mayoría simple. Las Reuniones serán de carácter ordinario, extraordinario o permanente.

Serán reuniones ordinarias las programadas previamente conforme al calendario básico anual de cada comisión. Las extraordinarias serán las que se realicen fuera de las programadas previamente. En caso de que las Reuniones antes mencionadas necesiten prolongarse para mantener la continuidad de los trabajos o garantizar los principios de suficiencia técnica, adquirirán el carácter de permanente.

Respecto del Senado, su Reglamento no hace referencia a la Reunión como instancia máxima de decisión de sus comisiones. Solo indica su artículo 139 numeral 1 que sus reuniones serán ordinarias y extraordinarias. En tanto que el numeral 1 del artículo 141, también da el carácter de permanentes a las reuniones cuando la urgencia en el despacho de un asunto así lo amerita.

Por otro lado, de conformidad con el numeral 4 del artículo 44 de la Ley y la fracción III, numeral 2 del artículo 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones de la Cámara de Diputados podrán integrar subcomisiones, las cuales son definidas por el artículo 152, numeral 1, del Reglamento en cita como órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones.

En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en el Pleno (artículo 152, numeral 2, fracción III del Reglamento de la Cámara de Diputados).

De conformidad con el numeral 2 del artículo 152 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las subcomisiones durarán toda la legislatura y funcionarán con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Se constituirán con tres integrantes como mínimo. Su número estará determinado por las necesidades de cada comisión.

La Junta Directiva de las comisiones designará a los integrantes de las subcomisiones (artículo 152, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Asimismo, las subcomisiones contarán con un coordinador, quien será designado por la mayoría simple en Reunión de la comisión, dando preferencia a los diputados y diputadas que tengan mayor experiencia en el tema objeto de la subcomisión (artículo 152, numeral 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Los numerales 5 y 7 del artículo 152 del Reglamento de la Cámara de Diputados disponen que los integrantes de las subcomisiones elaborarán un predictamen, el cual será sometido a la consideración de los integrantes de la Subcomisión para su análisis, discusión y aprobación. Una vez ocurrido lo anterior, el Presidente de la Junta Directiva hará saber de la aprobación del predictamen a los integrantes de la comisión y convocará a Reunión de la misma para su discusión.

Por su lado, la fracción IV numeral 1 del artículo 133 del Reglamento del Senado de la República otorga a las comisiones entre sus atribuciones la integración de subcomisiones. Para ello el artículo 134 del mismo ordenamiento establece las bases para su integración: se procurará reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios; se nombrará un senador para su coordinación; se establecerá un plazo aproximado para realizar las tareas asignadas y a su vez, se someterán sus resultados a la consideración de la comisión de que se trate. Este mismo artículo en su numeral 2 otorga a la Junta Directiva de la comisión la facultad de dar seguimiento y apoyo a los trabajos de la subcomisión.

Otros órganos auxiliares de las comisiones son los Grupos de Trabajo, los cuales tendrán como objetivo que sus integrantes estudien asuntos no legislativos, o bien, realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo que requieran las comisiones, de conformidad con los artículos 44 y 153 de la Ley y del Reglamento de la Cámara de Diputados, respectivamente.

Los grupos de trabajo se determinarán de acuerdo a las necesidades de cada comisión. Asimismo, tendrán un coordinador que será designado por mayoría simple en Reunión de la comisión, asignándose la misma al integrante que tenga mayor experiencia en el tema objeto de la misma.

Los grupos de trabajo no se excederán de su objeto y tendrán un periodo determinado para su cumplimiento.

En el Senado de la República, la única disposición para los grupos de trabajo ordena que éstos se integrarán por acuerdo de las comisiones (artículo 133, fracción IV, del Reglamento del Senado de la República).

Asimismo, la Ley Orgánica ordena la constitución de comisiones bicamarales, integradas por miembros de ambas Cámaras. Una que se denominará Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, y otra Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.

La Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 132 de la Ley Orgánica, se constituye para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal de Televisión que difunde los trabajos legislativos y parlamentarios de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente. Aquella se integra por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política.

La Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 134 de la Ley Orgánica, se integra por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política.

Comités

Los comités, de acuerdo a la Ley Orgánica y a los Reglamentos de cada una de las Cámaras, son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas específicas y de apoyo a los órganos legislativos, diferentes a las de las comisiones.

Estos órganos son creados mediante un acuerdo, el cual señalará su duración.

El artículo 46 de la citada ley dispone la formación de algunos comités para la realización de tareas específicas de la propia Cámara, estos son:

- a) Comité de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de la orientación informativa y del conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos.
- b) Comité de Administración, que se ocupa de auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas. El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 147.1 detalla la función de este comité ya que ordena que será el encargado de proporcionar a las comisiones o comités los recursos humanos, materiales, financieros y telemáticos, para la realización de sus labores. Además ordena el citado artículo del mismo reglamento en su numeral 2 que este comité podrá auxiliarse de las áreas administrativas de la Cámara.
- c) Comité de Decanos, que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos, sobre consultas y opiniones en materia política y legislativa. Este comité se constituye por los diputados que integran la Mesa de Decanos.

Además de los comités antes mencionados, de conformidad con el numeral uno del artículo 206 del Reglamento de la Cámara de Diputados, habrá uno por cada Centro de Estudios. Sus tareas son definir políticas y programas generales para el desahogo de las actividades a su cargo. Así como proponer normas y directrices que regulen con eficiencia la actividad encomendada y vigilar su aplicación. Otra función será supervisar a las áreas involucradas. El numeral 2 del artículo 155 del Reglamento del Senado prevé las mismas tareas para sus comités.

Los comités contarán con asesores parlamentarios de carrera, para el despacho de sus asuntos y también podrán tener personal de confianza que reúna el perfil del conocimiento requerido para cada tema, cuando los casos así lo requieran.

Los comités tendrán una Junta Directiva, cuya integración y atribuciones es la misma que para las comisiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados (con excepción de la fracción III, numeral 2 del artículo 149).

Los comités del Senado de la República, conforme al artículo 116 de su Reglamento, son establecidos por el Pleno a través de un acuerdo que señalará su forma de integración, objeto y duración. En tanto que para su creación, integración, funcionamiento y participación, son aplicables las reglas de las comisiones, en lo procedente.

Los comités del Senado al igual que los de la Cámara de Diputados, para el desempeño de sus funciones podrán contar con asesores parlamentarios de carrera o especializados y personal de apoyo, de conformidad a sus necesidades y a la disponibilidad de recursos humanos y presupuestales de la Cámara. Además, contarán con un Secretario Técnico, quien asiste a la Junta Directiva, por conducto del Presidente del comité, en la planeación, ejecución, control y seguimiento de las actividades a desarrollar.

Grupos de amistad

Los Grupos de amistad, en ambas cámaras, son constituidos por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. Para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

***Secretaría General**

La Cámara de Diputados requiere de una organización técnica y administrativa, para el mejor cumplimiento de sus funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras. Para ello cuenta con una Secretaría General.

Además la Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

La Secretaría General, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Orgánica, constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. Para ello se servirá de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Entre las atribuciones del Secretario General de la Cámara están: preparar la celebración de la sesión constitutiva de la Cámara; fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; ejecutar, supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros; formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; e informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

***Secretaría de Servicios Parlamentarios**

Esta Secretaría prestará los servicios siguientes, para los cuales se constituirán Direcciones de cada uno de ellos:

- a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva;
- b) Servicios de la Sesión;
- c) Servicios de las Comisiones;
- d) Servicios del Diario de los Debates;
- e) Servicios del Archivo; y
- f) Servicios de Bibliotecas.

Además a esta Secretaría se estarán adscritos los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural

sustentable y la soberanía alimentaria; y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

***Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros**

A esta Secretaría le corresponde la prestación de los servicios siguientes, para lo cual se constituirán Direcciones de cada uno de ellos:

- a) Servicios de Recursos Humanos;
- b) Servicios de Tesorería;
- c) Servicios de Recursos Materiales;
- d) Servicios Generales y de Informática;
- e) Servicios Jurídicos;
- f) Servicios de Seguridad; y
- g) Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

***Contraloría Interna**

El titular de la Contraloría Interna de la Cámara se encarga de practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable.

Para llevar a cabo las atribuciones que le corresponden de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Contraloría Interna cuenta con:

- a) Dirección General de Auditoría
- b) Dirección General de Control y Evaluación
- c) Dirección General de Quejas

***Coordinación de Comunicación Social**

A este órgano técnico le corresponde la difusión de las actividades de la Cámara. Además sirve de enlace con los medios de comunicación. Asimismo, es responsable del programa de publicaciones.

***Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados**

Esta Unidad es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo.

Por su parte la Cámara de Senadores cuenta también con una organización técnica y administrativa para los mismos fines que la de su colegisladora.

Asimismo, puede observarse que la organización técnica y administrativa de ambas cámaras, es parecida ya que solo varían en cuanto a nombres de los órganos que las integran, pero en esencia realizan las mismas funciones. No obstante esto, considero pertinente hacer una descripción separada de dicha organización de la Cámara de Senadores.

***Secretaría General de Servicios Parlamentarios**

Las funciones de este órgano establecidas en el artículo 109 de la Ley Orgánica, son las siguientes:

- a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;

- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y
- h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

***Secretaría General de Servicios Administrativos**

Las atribuciones de este órgano son: encabezar y dirigir los servicios administrativos; conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

***Tesorería**

Ésta depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos. Sus atribuciones son: recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes a la Cámara; aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos; hacer los pagos de dietas a los Senadores y de sueldos a los servidores públicos de la Cámara; presentar los informes correspondientes respecto de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara a la Comisión de administración; y descontar de las cantidades de las dietas a los Senadores.

***Contraloría**

Entre las atribuciones de este órgano se cuenta con las siguientes: realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, asimismo auditará a los grupos parlamentarios; presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la

auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara; evaluar la gestión de las unidades de apoyo técnico, administrativo y parlamentario de la Cámara; proporcionar asesoría a los servidores públicos de la Cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial, así como vigilar su registro y dar seguimiento a la evolución patrimonial; recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara; iniciar y desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, e imponer las sanciones correspondientes; admitir, desahogar y resolver los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones; intervenir en los procesos licitatorios de la Cámara, respecto de la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita, cuando sean impugnadas ante los tribunales federales competentes.

Para cumplir con las atribuciones arriba señaladas, la Contraloría Interna se auxiliará de las áreas que a continuación se enlistan:

- a) Subcontraloría de Auditoría;
- b) Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias;
- c) Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa;
- d) Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Parlamentaria, y
- e) Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios.

***Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado**

A través de este órgano opera el servicio civil de carrera, éste a su vez se instituye para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores.

3.4. ATRIBUCIONES.

El parlamento a lo largo de su existencia ha incorporado atribuciones que las condiciones políticas y la dinámica social le han impuesto.

La actividad del parlamento con el paso del tiempo se ha incrementado y evolucionado hasta lograr la consolidación que presenta actualmente. Ello gracias a las batallas políticas que libró contra el absolutismo real, apoyándose en el liberalismo. Por otro lado, también la sociedad de masas ha contribuido a su consolidación, al obtener ésta el sufragio universal, con lo cual alcanzaron representación en dicho órgano.

En sus orígenes su función fue únicamente representativa. Posteriormente, se le agregó la presupuestaria con el objetivo de obtener recursos económicos para el rey. Sin embargo, cuando el monarca se había hecho de un poder absoluto, el parlamento buscó limitarlo a través del control del ejercicio del poder presupuestario. Para ello desarrolló las atribuciones legislativa y fiscalizadora. Más tarde, emergió la sociedad de masas reivindicando sus demandas, alcanzando así el sufragio universal.²⁹¹

Éste dio un nuevo rostro al parlamento, convirtiéndolo en el núcleo de la voluntad general. Es decir, en el lugar donde los representantes de los diversos segmentos de la sociedad deliberan sobre los problemas nacionales, con base en sus posturas ideológicas. Con el objetivo, en palabras de Francisco Berlín Valenzuela: “...convertir las reflexiones económicas y las demandas sociales en grandes opciones políticas de la nación.”²⁹²

Para comprender la importancia que reviste el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos es preciso conocer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga.

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona²⁹³ ofrecen una clasificación sencilla y completa de las atribuciones del Congreso de la Unión:

²⁹¹Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1995, p. 128.

²⁹²Ibidem. P. 129.

²⁹³Fix-Zamudio, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2003, p. 689.

“a) Función legislativa, que se manifiesta en la creación de normas de carácter abstracto, general e impersonal, denominadas leyes;

b) Función de control mediante la cual el Poder Legislativo encauza y fiscaliza a otros órganos estatales, particularmente al Poder Ejecutivo;

c) Función financiera, que se refiere a la autorización del presupuesto, que se concreta en los ingresos y egresos que efectúan los poderes públicos en sus tareas;

d) Función jurisdiccional, porque en ocasiones corresponde al Legislativo juzgar y determinar las responsabilidades de los altos servidores públicos;

e) Función de representación y de orientación política, porque en el Poder Legislativo deben estar representadas las clases y los sectores sociales de un país, y por ello mismo estos están obligados a establecer las orientaciones que requiere la política general del Estado.”²⁹⁴

Con base en esta clasificación abordaré las atribuciones constitucionales del Congreso de la Unión.

Atribución de representación

El Congreso de la Unión como órgano colegiado tiene una atribución representativa en virtud de que en él está representado el mosaico ideológico de la nación. Esto obedece a las características propias de las sociedades contemporáneas en las que sería imposible que los millones de ciudadanos que las integran acudieran personalmente a deliberar sobre los problemas económicos, políticos y sociales que les conciernen, y por otro lado resultaría complicado el debate.

Dadas estas circunstancias, ha menester que los ciudadanos organizados en partidos políticos elijan a quienes puedan representarlos en el Congreso de la Unión, pasando su decisión por las urnas electorales. Una vez realizado este proceso de elección son los representantes quienes darán voz a las demandas de millones de ciudadanos en las Cámaras del Congreso de la Unión.

²⁹⁴Ibidem.

La atribución de representación resulta de suma importancia en las sociedades democráticas ya que no solamente acceden por esta vía las mayorías sino que también obtienen representación las minorías; convirtiéndose así el parlamento en la voz del pueblo. Es decir, el lugar en el que las distintas voces integrantes de un país deliberan sobre los problemas nacionales de manera pacífica y, por otro lado, enriqueciendo el debate ya que la propuesta de un grupo puede ser complementada con otros puntos de vista para beneficio de todos.

Al respecto Francisco Berlín Valenzuela manifiesta:

“... se dice que la función representativa tiene esa calidad... que podría calificarse como preliminar, pues sin ella no tendrían origen, desarrollo, ni finalidad las demás funciones que, a nuestro entender, cumple el parlamento.

*De ahí que los parlamentos que actúan verdaderamente como órganos representativos manifiesten las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional que deben representar y, por tanto, resultan útiles para que mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social”.*²⁹⁵

De lo expresado se infiere que esta atribución, en una sociedad democrática, es la base de las demás que ejerce el Congreso de la Unión ya que mediante ella los millones de ciudadanos de nuestro país tienen voz, a través de sus representantes; mediante ella la diversidad de voces que integran nuestra sociedad encuentran un mecanismo pacífico para debatir sobre los diversos problemas que la aquejan, dando lugar a la integración pública de intereses, con lo cual las propuestas y demandas de un grupo se enriquecen al escuchar los puntos de vista de los demás; asimismo, las minorías encuentran un espacio para hacerse oír.

Atribución Legislativa

De acuerdo al principio de separación de poderes corresponde al parlamento la creación de normas jurídicas, que en palabras de Francisco Berlín Valenzuela consiste: *“... en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden*

²⁹⁵Berlín, Op. cit., p. 131.

instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas."²⁹⁶

Esta atribución otorga al parlamento un lugar decisivo dentro del Estado porque es su órgano creador del derecho que aunado a la función representativa garantiza a la sociedad vivir en un Estado de Derecho. Esto significa que todos los segmentos de la sociedad al encontrarse representados en el parlamento tienen voz para discutir las normas jurídicas que la han de regir, así como capacidad de decisión para adoptarlas.

Por otro lado, como se desprende del concepto de atribución legislativa ofrecido por Francisco Berlín Valenzuela, el parlamento debe ser cuidadoso al ejercer esta atribución porque los textos jurídicos, que de él emanan, deben ser de corta extensión lo cual les da claridad porque de lo contrario pueden prestarse a interpretaciones erróneas. Además, las normas jurídicas deben revestir coherencia con la idiosincrasia de la sociedad a la que va dirigida.

Atendiendo estas consideraciones acerca de la atribución legislativa del parlamento se deduce la importancia que reviste como órgano del Estado y para los gobernados. Porque ha llegado a convertirse en el faro de la vida social, en el que se expresan todas las opiniones de la sociedad y sus anhelos para convertirlos en instituciones jurídicas plasmadas en textos legales.

Esta atribución en los parlamentos contemporáneos ha llegado a ser la que lo caracteriza ya que si recordamos no fue en sus orígenes una de sus funciones. La desarrolló con el transcurrir del tiempo al librar la batalla contra el absolutismo del monarca hasta convertirla en una de sus funciones básicas, gracias a la participación de toda la sociedad en él.

En el derecho positivo mexicano el ejercicio de esta atribución no solo participa el Poder Legislativo ya que el Ejecutivo también es participe en esta función.²⁹⁷

Eduardo García Maynez afirma que el proceso legislativo consta de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.²⁹⁸

²⁹⁶Berlín, Op. cit., p. 138.

²⁹⁷García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 29° ed. México, 1978, p. 54.

La primera etapa es la iniciativa, definida por el autor citado: “*Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.*”²⁹⁹

La iniciativa de ley corresponde, de conformidad con el artículo 71 constitucional a: Presidente de la República; Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; Legislaturas de los Estados; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

Por otro lado, la excepción a esta regla general es la prevista en el artículo 122 constitucional, base primera, fracción V, inciso ñ, que otorga iniciativa a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal.³⁰⁰

El proyecto de ley puede presentarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Con la salvedad de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán presentarse a la Cámara de Diputados y en ésta se discutirán primero.

Corresponde la segunda etapa a la discusión del proyecto de ley, la cual es definida como: “*Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.*”³⁰¹

En la discusión del proyecto de ley participan ambas Cámaras, lo cual se realiza sucesivamente. Se denomina *Cámara de origen* a la Cámara en donde se discute primero y a la otra se le llama *Cámara revisora*.³⁰²

La aprobación: “*Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.*”³⁰³

²⁹⁸Ibidem, p. 53.

²⁹⁹Ibidem, p. 54.

³⁰⁰Fix- Zamudio, Op. cit., p. 691.

³⁰¹García, Op. cit., p. 54.

³⁰²Ibidem.

³⁰³Ibidem, p. 55.

La aprobación del proyecto de ley también es sucesiva. Es decir, como resulta obvio, la discusión y la aprobación o la no aprobación van de la mano en el proceso legislativo, como más adelante se verá.

Una vez que el proyecto de ley ha sido discutido y aprobado por ambas Cámaras pasa al Ejecutivo para que éste otorgue su aceptación al mismo, a este acto se le denomina sanción. Sin embargo, ésta no resulta un mero trámite ya que el Presidente de la República puede no aceptar el proyecto y entonces ejercer su Derecho de Veto.³⁰⁴

La última etapa del proceso legislativo es la publicación: *“Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla.”*³⁰⁵

Expuestos los anteriores conceptos inherentes al proceso legislativo resulta pertinente describir el proceso legislativo consagrado en los artículos 71 y 72 constitucionales.

La iniciativa de ley se presentará a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, la cual es llamada “Cámara de origen”, donde se discutirá y en caso de aprobarse pasará a la colegisladora (Cámara revisora) para que también delibere sobre la iniciativa que en caso de aprobarse pase al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacerle, la publicará inmediatamente.

No obstante, cabe mencionar que se ha introducido la denominada “iniciativa preferente”, consagrada en el artículo 71 constitucional, en virtud de la cual el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o bien señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen; esto la hará el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones.

Como es de esperarse, la iniciativa preferente trae aparejada una variación al proceso legislativo ya que las iniciativas presentadas con este carácter deberán ser discutidas y votadas por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. En caso de no cumplirse lo anterior, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que

³⁰⁴Ibidem.

³⁰⁵Ibidem.

deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. Si fuere aprobada o modificada por la Cámara de su origen, el proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y en las mismas condiciones que lo hizo la Cámara de origen.

Se exceptúan de este procedimiento las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

Mas, si el Ejecutivo ejerciera su derecho de veto. Es decir, si hiciera observaciones al proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras, volverá a la de origen donde se volverá a discutir y si fuere aprobado por las dos terceras partes del número total de votos (mayoría calificada para superar el veto presidencial), pasará a la revisora para su discusión y si fuere aprobado por mayoría calificada, entonces el proyecto será ley y pasará al Ejecutivo para su promulgación. Porque, el derecho de veto solo se ejerce una vez.

El plazo para ejercer el derecho de veto es de treinta días naturales contados a partir de su recepción.

Otra hipótesis que prevé el artículo 72 en comento consiste en que si un proyecto de ley es desechado en su totalidad por la Cámara revisora volverá a la de origen, quien discutirá nuevamente el proyecto tomando en consideración las observaciones hechas por la revisora. En caso de que después de la nueva deliberación el proyecto fuere aprobado por la mayoría absoluta regresará a la revisora quien volverá a discutirlo y si lo aprobare pasará al ejecutivo para los efectos constitucionales a que haya lugar. Pero si lo desechara nuevamente no volverá a presentarse en el mismo período de sesiones.

Otra posibilidad estriba en que la Cámara revisora deseche en parte, modifique o adicione el proyecto de ley. Si sucede esto volverá a la Cámara de origen, en la cual la discusión versará únicamente sobre lo desechado, lo modificado o lo adicionado. Si esta Cámara las aprueba por mayoría absoluta de los votos presentes, pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos constitucionales a que haya lugar. Pero si no las aprueba regresarán a la revisora para que tome en consideración las razones de su colegisladora y si aquélla las desecha por mayoría absoluta de votos presentes, el proyecto, en lo

que haya sido aprobado por ambas Cámaras pasará el Ejecutivo para los efectos constitucionales a que haya lugar. Sin embargo, si la revisora insiste, por la mayoría absoluta de votos presentes, en las adiciones o reformas, todo el proyecto de ley no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones. Salvo, que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley con los artículos aprobados y que los no aprobados se reserven para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En caso de que un proyecto de ley fuere desechado en la Cámara de su origen no volverá a presentarse en las sesiones del año.

Estas disposiciones deberán observarse para los casos de interpretación, reforma o derogación de las leyes.

Mas el proceso de adición o reformas a la Constitución General de la República reviste mayor complejidad ya que en este participan tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados.

Este proceso en un principio sigue el mismo camino que el de las leyes ordinarias. Es decir, se presenta la iniciativa por los sujetos facultados para ello, mencionados en el artículo 71 constitucional, y se discute y aprueba sucesivamente por ambas Cámaras del Congreso. Sin embargo, su aprobación requiere de mayoría calificada, a diferencia de las leyes ordinarias, la cual será de las dos terceras partes de los individuos presentes, como lo ordena el artículo 135 constitucional. Una vez aprobada la adición o reforma en los términos descritos pasará a las legislaturas de los estados para su aprobación, y si la mayoría de éstas la aprobaren serán parte de la Constitución. Para ello el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente harán el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y la declaración de su aprobación.

Atribución de control.

Una de las atribuciones que los parlamentos contemporáneos han adquirido recientemente y de gran importancia para la vida democrática de los Estados es la de control, entendida en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen, realizado por aquéllos sobre la actividad

efectuado por el ejecutivo. Cuyo móvil es verificar que sus actos se ajustan a lo dispuesto por la ley.³⁰⁶

La atribución de control ejercida por las Cámaras del Congreso de la Unión encuentra su motivación en que en ellas se deposita la representación del pueblo, quien es el titular de la soberanía. Motivo por el cual tiene derecho de demandar vía sus representantes la correcta conducción de los asuntos públicos a cargo del Poder Ejecutivo. Por lo cual el Poder Legislativo ha desarrollado un conjunto de instrumentos y procedimientos que le permitan supervisar tanto en lo general como en lo particular al gobierno y en su caso actualizar las responsabilidades a que haya lugar.³⁰⁷

Otro de los medios de control es el denominado de gestión. Mediante el cual el órgano Legislativo Federal mexicano fiscaliza las actividades gubernamentales y administrativas efectuadas por el Poder Ejecutivo.

Este tipo de control es considerado un instrumento del cual se pueden obtener beneficios que ayuden a aclarar y perfeccionar las políticas de gobierno y los servicios públicos.³⁰⁸

El Poder Legislativo mexicano emplea tres medios de control de gestión, a saber: informes, preguntas e investigaciones.³⁰⁹ Mismos que encuentran su fundamento constitucional en los artículos 69 y 93.

Por su parte el párrafo primero del artículo 69 de la Ley Suprema de la Unión mandata que a la apertura del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias el Presidente de la República presentará al Congreso un informe por escrito, en el cual manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

Respecto de los informes ordena el párrafo primero del artículo 93 constitucional que los Secretarios del Despacho darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos, en cuanto este abierto el periodo de sesiones ordinarias.

³⁰⁶Berlín, Op. cit., p. 139.

³⁰⁷Fix-Zamudio, Op. cit., p. 695.

³⁰⁸Ibidem, p. 697.

³⁰⁹Ibidem.

Las preguntas tienen su fundamento en el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, el cual autoriza a las Cámaras del Congreso de la Unión para convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.

Anota Fix-Zamudio³¹⁰ que este mecanismo, en un principio, fue creado como un recurso excepcional. Sin embargo, en la actualidad su uso es frecuente, por ello se ha desarrollado a tal grado que los legisladores buscan mejorar sus intervenciones en estos actos, llegando incluso a realizar críticas constructivas al gobierno.

El otro mecanismo de control al que alude la Constitución General de la República en su artículo 93, párrafo tercero, son las investigaciones que las Cámaras pueden realizar respecto del funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Debiendo solicitarlo, en el caso de la Cámara de Diputados, la cuarta parte de sus miembros y en el Senado la mitad de sus miembros. Para efectuar la investigación correspondiente integrarán comisiones.

Los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

El Congreso de la Unión también ejerce control sobre los actos políticos del Ejecutivo a través de diversos mecanismos constitucionales.

Uno de ellos es el relativo a la suspensión de garantías individuales consagrado en el artículo 29 constitucional, el cual ordena que en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, podrán suspender el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación.

³¹⁰Ibidem, p. 698.

Otros mecanismos de control de los actos políticos son la declaración de guerra (Congreso de la Unión, art. 73, fr. I); aprobación de los tratados y convenciones internacionales (Senado); autorización para permitir la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras y disposición de la guardia nacional (Senado).

Otro de los mecanismos de control más importantes que realiza el Poder Legislativo es el financiero ya que es el Ejecutivo a quien corresponde ejercerlo.

Resulta de gran trascendencia este mecanismo porque son los recursos económicos que se obtienen de la recaudación a través de impuestos, pagados por los contribuyentes, como mandato constitucional contenido en la fracción IV del artículo 31.

Las contribuciones, como lo ordena el precepto citado, se utilizan para el gasto público, razón por la cual quienes las realizan tienen derecho a saber en qué se gastan y cómo lo hace el gobierno.

Por ello es lógico que la Constitución Federal haya creado mecanismos tendentes a controlar las finanzas públicas que corresponde a quienes representan a los contribuyentes.

El Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. Así como, para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Además, para aprobar anualmente los montos de endeudamiento requeridos por el Gobierno del Distrito Federal. De conformidad con las fracciones VII y VIII del artículo 73 constitucional.

Atribución jurisdiccional

La atribución jurisdiccional del Congreso de la Unión se concreta a dos procedimientos, los cuales son la declaración de procedencia y el juicio político; los sujetos de estos procedimientos son los funcionarios mencionados en los artículos 111 y 110 constitucionales, respectivamente.

Juicio Político

El juicio político es un procedimiento especial para los altos funcionarios del Estado mediante el cual se les otorga una inmunidad procesal relativa para prevenir entorpecimientos en sus funciones por acusaciones notoriamente infundadas. Sin embargo, también se busca, a través de este procedimiento de carácter especial, sancionar las infracciones cometidas a la Constitución por los funcionarios sometidos a éste.³¹¹

Los sujetos a juicio político son los aludidos en el artículo 110 constitucional, los cuales son senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Asimismo, serán sujetos a este procedimiento, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 110 constitucional, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Sin embargo, la responsabilidad de estos funcionarios consistirá, únicamente, por violaciones a la Constitución General de la República y a las leyes federales que de ella emanen, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales. La resolución en estos casos será de carácter declarativa, comunicándose a la respectiva Legislatura Local, quien en ejercicio de sus atribuciones procederá como corresponda.

³¹¹ Fix, Op. cit., pp. 711-713.

En este procedimiento participan ambas Cámaras del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados, en ejercicio de la atribución que le confiere el segundo párrafo de la fracción V del artículo 74 y cuarto párrafo del artículo 110, constitucionales, fungirá como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, mediando para ello declaración previa de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Por su parte, la Cámara de Senadores una vez que haya conocido de la acusación, en ejercicio de la atribución que le confiere la fracción VII del artículo 76 y párrafo quinto del artículo 110, constitucionales, se erigirá en Jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa práctica de las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

El párrafo tercero del artículo 110 constitucional ordena que las sanciones consistirán en la destitución de su cargo como servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Tales sanciones se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento, conforme al artículo 114 constitucional.

Las declaraciones y resoluciones emitidas por ambas Cámaras en ejercicio de esta atribución son inatacables.

Este procedimiento sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público se encuentre en funciones y dentro del año siguiente al que cese su cargo como tal, de conformidad con el artículo 114 constitucional.

No obstante, el Presidente de la República puede eludir que uno de sus colaboradores sea sometido a juicio político destituyéndolo de su cargo. Así evita que la imagen de su gobierno sufra los posibles daños que esto le pudiera ocasionar. Aprovechando las facultades que le confiere el artículo 89 respecto de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Atribución de orientación política

Continuando con la idea de que el Congreso es un órgano colegiado integrado por diversos partidos políticos quienes representan el mosaico ideológico de nuestro país trae aparejada la consecuencia de que la orientación política del gobierno puede considerarse desde diversas aristas.

Andrea Manzella, citado por Francisco Berlín Valenzuela, afirma que la función de orientación política del parlamento “...*consiste en determinar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad*”.³¹²

Por ello, el electorado al elegir a un candidato para que sea su representante en el Congreso al mismo tiempo decide hacerlo por el programa político que le ofrece; asimismo, determina a la fuerza política mayoritaria y la correlación de fuerzas con las minorías. Sin embargo, esta situación no es estática ya que en el seno de las Cámaras el debate entre las distintas fuerzas que lo integran modificará la orientación política.

De acuerdo con Berlín Valenzuela la orientación política del gobierno se integra por dos etapas. En la primera los candidatos recogen las demandas de la población y le manifiestan su intención de trabajar para satisfacerlas si resultan electos; en la segunda quienes resultaron ganadores en las elecciones fijan los planes, las medidas y formas para concretarlas.³¹³

El Congreso interviene en la segunda etapa ya sea apoyando, modificando o rechazando el programa de orientación política del gobierno. Una vez que aquél ha intervenido el programa puesto a su consideración, el gobierno será calificado de izquierda, centro o derecha.

Por ello el autor manifiesta: “*Mediante esta función el parlamento va generando una transformación constante en la orientación política de gobierno, como consecuencia del recambio en la participación de los partidos que suele darse*

³¹²Ibidem, p. 154.

³¹³Ibidem, p. 154-155.

*en ambos poderes, pues las mayorías de hoy pueden ser las minorías después de las siguientes elecciones...*³¹⁴

El ejercicio de esta atribución resulta de suma importancia pues a través de ella el Congreso de la Unión puede corregir errores o sumar demandas al programa del gobierno.

3.5. ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE CADA UNA DE LAS CÁMARAS.

3.5.1. CÁMARA DE SENADORES

Uno de los instrumentos de control empleados por el Poder Legislativo en México es su intervención en el nombramiento de altos funcionarios, tanto de la Administración Pública Federal como del Poder Judicial de la Federación, así como de organismos constitucionales autónomos, que recae principalmente en la Cámara de Senadores.³¹⁵

El organismo encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, designado en el apartado B del artículo 26 constitucional, tendrá una Junta de Gobierno, cuyos miembros serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando aquél se encontrare en receso.

El Banco Central como organismo autónomo constitucional, de conformidad con el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, estará a cargo de las personas designadas por el Presidente de la República. Requiriéndose, además, de la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, cuando fuere el caso.

Dentro de las atribuciones exclusivas otorgadas al Senado por el artículo 76 constitucional se encuentran, en la fracción II, la de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, en concordancia con el artículo 102, apartado A; así como de los

³¹⁴Ibidem, p. 155.

³¹⁵Ibidem.

Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Respecto del Poder Judicial de la Federación, el Senado designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que proponga el Presidente de la República. Los Ministros al entrar a ejercer su cargo, protestarán ante el Senado. Conforme a lo dispuesto por los artículos 76, fracción VIII y 96, y 97 constitucionales, respectivamente.

Asimismo, el artículo 99 de la Constitución Federal ordena que el Senado de la República elija por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a los Magistrados de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Senado de la República también elige por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes al Consejo Consultivo y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo ordena el apartado B del artículo 102 constitucional.

3.5.2. CÁMARA DE DIPUTADOS

Por su parte, tanto el consejero Presidente como los ocho consejeros electorales y el Contralor General del Instituto Federal Electoral serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con la fracción V del artículo 41 de la Constitución Federal.

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva, como lo ordena la fracción IV del artículo 74 constitucional, la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión, y en su caso modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Para ello, éste deberá enviarlo el 8 de septiembre de cada año, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente. A su vez, la Cámara deberá aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre.

Respecto de la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación existe una excepción para su presentación que se suscita cuando el Ejecutivo Federal inicia su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de la Constitución General de la República, caso en el cual la fecha límite es el 15 de diciembre.

La Cámara de Diputados ejerce a través de la entidad superior de fiscalización de la Federación el control del gasto público, como lo ordena la fracción VI del artículo 74 constitucional. Para ello la fracción II del citado artículo le otorga la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de dicho órgano fiscalizador, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión.

Por su parte, el artículo 79 constitucional establece los principios que han de regir la actuación de la entidad de fiscalización superior de la Federación: *“...tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”*.

Resulta oportuno recordar que en nuestro país el antecedente inmediato de este órgano fue la Contaduría Mayor de Hacienda cuyas facultades eran analizar, verificar y supervisar la cuenta pública del gobierno federal pero carecía de autonomía ya que estaba sujeta a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la cual proponía la terna para el nombramiento del Contador Mayor y del personal de confianza de la misma. Asimismo, no se le otorgaron facultades jurisdiccionales aunque podía formular observaciones y promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes.³¹⁶

Como puede observarse las facultades con que contaba la Contaduría Mayor de Hacienda eran limitadas lo cual hacía ineficaz el control del gasto público. Así como la dependencia que guardaba respecto de la Cámara de Diputados hizo que su actividad se sujetara a los vaivenes de la actividad parlamentaria.

³¹⁶Ibidem, p. 703.

Por tanto, surgió la necesidad de crear un órgano autónomo vinculado al Poder Legislativo.³¹⁷

Los objetivos de la creación del nuevo órgano denominado entidad de fiscalización superior fueron:

“Independencia técnica respecto a los entes fiscalizados.

Autonomía de gestión.

Protección jurídica frente a eventuales interferencias.

Sujeción del órgano a la Constitución y a la ley y no a orientaciones partidistas.

Oportunidad en su función fiscalizadora.

Mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoria y financiamiento de responsabilidades.

Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes.

Procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo.

Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la ley.

Concesión de facultades expresas para fiscalizar no sólo el gasto público, como tal, sino la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.

Facultad de determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal y al patrimonio de las entidades públicas federales y de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes.

Función de revisar con mayor oportunidad la cuenta pública, apoyándose para esa labor en los controles internos de los entes fiscalizados y de investigar

³¹⁷Ibidem, p. 704.

*aquellos actos u omisiones que impliquen irregularidades o desviaciones, con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias conforme a la ley y con la capacidad de promover ante las autoridades competentes, el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades, lo que incluye la posibilidad más amplia de hacer recomendaciones a los entes revisados”.*³¹⁸

Los artículos 74, fracción VI, y 79, fracciones I, III y IV, constitucionales, establecen las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación. La fracción I del artículo 79 le atribuye fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. Asimismo, fiscalizará directamente los recursos federales que ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, y cualquier otra entidad, ya sea persona física o moral, pública o privada; además de los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.

En tanto que la fracción III del artículo 79 le otorga la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades o conductas ilícitas en el ejercicio de fondos y recursos federales, así como efectuar visitas domiciliarias con el único objeto de exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones.

Por su parte, los artículos 74, fracción VI, y 79, fracción IV le confieren la atribución de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; como consecuencia de esto fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; además, de promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales.

Por su parte, todos los entes fiscalizados por este órgano tienen la obligación de facilitarle la información y documentación necesarias para el cumplimiento

³¹⁸Ibidem, pp. 705-706.

de sus funciones, en caso de no hacerlo, los responsables serán sancionados conforme a la Ley.

En tanto la fracción II del citado artículo le ordena entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Mismo que se someterá a consideración del pleno de dicha Cámara.

Mientras que la fracción VI del artículo 74 constitucional dispone que este órgano podrá emitir recomendaciones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas con la finalidad de mejorar el desempeño de los mismos. Asimismo, el párrafo tercero de la fracción II del multicitado artículo 79 constitucional dispone que el titular del órgano fiscalizador envíe a las entidades fiscalizadas las recomendaciones y acciones promovidas correspondientes.

Por su parte el titular de la entidad de fiscalización será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, quien durará en su encargo ocho años con la posibilidad de nombrarlo nuevamente por una vez sola vez. Podrá ser removido, únicamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas previstas en el Título Cuarto de la Constitución. Asimismo, durante su ejercicio no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Declaración de procedencia

Respecto de la declaración de procedencia Fernando Castellanos Tena apunta:

“...se deduce que en Derecho positivo mexicano existe absoluta igualdad para todos; a pesar de ello, la propia Constitución establece algunas excepciones para quienes ocupan determinados cargos públicos, a fin de hacer posible el desempeño de sus funciones, sin peligro de ser enjuiciados como resultado de acusaciones que, en muchos casos, serían infundadas y sólo servirían como

*medio político de ataque. La misión encomendada a ciertos funcionarios no debe ser interrumpida bajo ningún concepto”.*³¹⁹

La declaración de procedencia se refiere a la materia penal; es exclusiva de la Cámara de Diputados como lo ordena el párrafo primero de la fracción V del artículo 76 constitucional; son sujetos a este procedimiento por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, de conformidad con el párrafo primero del artículo 111 constitucional, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La Cámara de Diputados en ejercicio de esta atribución declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; si ha lugar a proceder, el funcionario quedará a disposición de las autoridades competentes; en caso contrario, se suspenderá todo procedimiento posterior, sin embargo, la imputación por la comisión del delito podrá continuar cuando el inculpado concluya el ejercicio de su encargo ya que este procedimiento no prejuzga los fundamentos de la imputación.

El efecto de la declaración de procedencia contra el inculpado será el de separarlo de su encargo y despojarlo del fuero constitucional, en tanto esté sujeto a proceso penal; en caso de sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su encargo; mas si la sentencia fuese condenatoria en tratándose de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.

Respecto de la responsabilidad penal del Presidente de la República solo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores, quien resolverá con base en

³¹⁹Castellanos, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 2007, 47° ed., pp. 112-113.

la legislación penal aplicable, en los términos establecidos en el artículo 110 de la Ley Suprema.

También son sujetos a este procedimiento por lo que toca a la comisión de delitos federales, conforme al párrafo quinto del citado artículo 111 constitucional, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los Consejeros de las Judicaturas Locales; no obstante, que se sigue el mismo procedimiento para los funcionarios aludidos en el primer párrafo del artículo en comento, el efecto será diferente para los mencionados en este párrafo ya que en caso de que haya lugar a proceder contra el inculpado, la resolución se comunicará a las Legislaturas Locales para que procedan como corresponda, según sus regímenes internos.

Las resoluciones emitidas por ambas Cámaras en ejercicio de esta atribución son inatacables.

3.6. COMISIÓN PERMANENTE.

La Comisión Permanente tiene su origen en la Diputació General de Catalunya, la cual a finales del siglo XIII desempeñaba las funciones de vigilar la recaudación de los subsidios y de supervisar el destino que el Monarca les daba, como lo señala Jorge de Esteban.³²⁰

Sin embargo, Felipe Tena Ramírez afirma que este órgano nació en el reino de Aragón en el siglo XIII que actuaba cuando las Cortes no lo hacían; se integraba por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se distribuía la asamblea parlamentaria de dicho reino; su función consistió en reemplazar a las Cortes en dos funciones: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.³²¹

No obstante la discrepancia que existe entre los dos autores mencionados relativa al lugar de origen de la Comisión Permanente, coinciden en que dicha

³²⁰De Esteban, op. cit., p. 470.

³²¹Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2009, p. 433.

institución fue acogida por otros reinos, tales como León y Castilla, Valencia y Navarra.

El antecedente más reciente de la Comisión Permanente está en la Constitución de Cádiz de 1812 que la denominó *Diputación Permanente de Cortes*, cuya integración era de siete miembros y se nombraban dos suplentes, quienes eran designados por las Cortes antes de separarse; asimismo dicha Constitución ordenó que estaría en funciones de unas Cortes ordinarias a otras; sus funciones principales consistieron en velar por la observancia de la constitución y de las leyes, de lo cual daban cuenta a las cortes ordinarias, y convocar a cortes extraordinarias.³²²

Por obvias razones históricas este órgano trascendió a nuestras constituciones ya como país independiente de España, con variantes tanto en la denominación como en su integración. Así, en 1824 se le denominó *consejo de gobierno*, el cual se integraba únicamente por senadores, uno por cada estado, designado por sus respectivas legislaturas.³²³ Sin embargo, quien presidía al *consejo* no era un legislador sino el Vicepresidente de la República. Sus atribuciones principales eran: velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y Leyes Generales; hacer al presidente observaciones para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes de la Unión; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.³²⁴

En la Constitución de 1836 sufrió modificaciones ya que se le denominó *diputación permanente* y su integración fue mixta porque se compuso de cuatro diputados y tres senadores,³²⁵ nombrados por sus respectivas Cámaras. Sus atribuciones principales consistieron en citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las infracciones a la Constitución.³²⁶

Para la Constitución de 1857 se mantuvo la denominación de *diputación permanente* que le era propia porque el Congreso de la Unión se integraba únicamente por la Cámara de Diputados; sin embargo, como resulta obvio su

³²²Carbonell, Op. cit., p. 197.

³²³Arteaga, op. cit., p. 391.

³²⁴Carbonell, Op. cit., p. 330.

³²⁵Arteaga, Op. cit., p. 391.

³²⁶Carbonell, Op. cit., pp. 367-368.

composición cambió ya que solo la integraban diputados, uno por cada Estado y Territorio, nombrados por el Congreso en la víspera de la clausura de sus sesiones ordinarias. Sus principales atribuciones consistían en convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, recibir el juramento del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y dictaminar sobre los asuntos que queden sin resolución en los expedientes con la finalidad de que la legislatura siguiente se impusiera de ellos.³²⁷

Pero en 1874 al restaurarse el Senado cambió tanto de denominación como de integración; se le nombró *comisión permanente* ya que la integraban miembros de ambas Cámaras; así su número fue de 29 integrantes, 15 diputados y 14 senadores.³²⁸

Originalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 mantuvo el mismo número de integrantes y denominación que la establecida en la reforma de 1874, así como las mismas atribuciones.

Actualmente, solo ha cambiado el número de sus integrantes ya que se compone de 37 miembros, 19 son diputados y 18 son senadores. Esto obedece al crecimiento de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Una vez vistos los antecedentes de la Comisión Permanente resultan necesarias algunas consideraciones acerca de su existencia actual. Algunos autores consideran que su existencia resulta inútil, tal como lo expresa Felipe Tena Ramírez, quien no obstante reconocer su larga tradición en el derecho español, afirma que en la actualidad dicha institución no cuenta en el derecho comparado con grandes exponentes. Mientras que en el derecho interno le objeta su falta de proporcionalidad ya que no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados sino a la mayoría que predomina en cada Cámara con lo cual las minorías quedan marginadas, y como consecuencia de esto la Comisión Permanente se convierte en un órgano sumiso u hostil al Ejecutivo. Por otro lado, señala que la falta de una representación genuina de las minorías conlleva un elemento desequilibrador entre las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo ya que de lo contrario las minorías, en coalición,

³²⁷Ibidem, p. 466.

³²⁸Arteaga, Op. cit., p. 391.

podrían orientar o modificar en contra de la mayoría el rumbo político del Congreso, constituyendo así un elemento equilibrador en la relación entre los Poderes aludidos; reconoce que otra posibilidad de equilibrio se daría en caso de que las dos Cámaras del Congreso estuvieran dominadas por dos fuerzas políticas distintas, lo que traería como consecuencia que en la Comisión Permanente el grupo de senadores y el de diputados se opondrían recíprocamente.³²⁹

En cuanto a las facultades que la Constitución otorga a la Comisión Permanente, Tena Ramírez las considera escasas y débiles para ejercer control sobre el Ejecutivo, motivo por el cual considera injustificada la existencia de dicho órgano.³³⁰

Otra óptica de este órgano del Poder Legislativo es la que ofrece Elisur Arteaga Nava, quien lo considera necesario debido a que este Poder por razones de naturaleza política no puede sesionar ininterrumpidamente todo el año. Por ello, cuando el Congreso de la Unión entra en receso la Comisión Permanente actúa como instrumento de control y vigilancia del Poder Ejecutivo.³³¹

Considero que la existencia de la Comisión Permanente resulta útil porque es un órgano político de procesamiento y caja de resonancia de las demandas sociales. No obstante, sus limitaciones en cuanto a que la integran pocos miembros del Congreso, su presencia es relevante debido a que sus atribuciones constitucionales permiten controlar y vigilar al Ejecutivo, quien sin la presencia absoluta de representantes de la Nación podría caer en la tentación de excederse en sus facultades.

El artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice que la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³²⁹Tena, Op. cit., pp. 434-435.

³³⁰Ibidem, p. 437.

³³¹Arteaga, Op. cit., 387-388.

3.6.1. INTEGRACIÓN.

La Comisión Permanente, señala el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará compuesta por 37 miembros, de los cuales 19 serán Diputados y 18 serán Senadores, cada uno de los integrantes de este órgano tendrá un sustituto. Cada Cámara será la responsable de sus respectivos nombramientos. Las designaciones correspondientes se realizarán antes de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 117 numeral uno, ordena que sus integrantes serán electos a través del voto secreto de sus respectivas Cámaras en la última sesión de cada período ordinario. Además, señala dicho precepto legal en su numeral dos, que sus sesiones se celebrarán para el primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados y para el segundo receso, en el recinto del Senado.

3.6.2. ORGANIZACIÓN.

Mesa Directiva

La Comisión Permanente contará con una Mesa Directiva que de conformidad con el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se elegirá el mismo día en que las Cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, reuniéndose para ello en el recinto correspondiente.

La Mesa Directiva se compondrá por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de éstos dos serán diputados y dos senadores. La votación será por cédula.

La elección de la Mesa Directiva se llevará a cabo bajo la dirección de un Presidencia Provisional, que corresponderá al diputado o senador a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, quien, a su vez, designará a dos Secretarios para su auxilio.

La presidencia y la vicepresidencia corresponderán en un periodo de receso a los diputados y el otro a los senadores.

Una vez realizada la elección de la Mesa Directiva, el Presidente de la misma declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo a quien corresponda.

Sesionará una vez por semana en los días y horas que el Presidente de la misma indique formalmente. En caso de ser necesario, podrán celebrarse sesiones fuera de los días indicados, siempre que medie convocatoria previa por parte del Presidente.

Sus resoluciones serán adoptadas por mayoría de votos de sus miembros presentes.

Durante los periodos extraordinarios de sesiones, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado dicho periodo.

El último día de su ejercicio en cada periodo, deberá tener formados dos inventarios, uno para cada Cámara. Mismos que se turnarán a las Secretarías de ambas Cámaras.

Comisiones

El artículo 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

Sin embargo, el artículo 175 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el apartado relativo a la Comisión Permanente, aun vigente para ésta, señala que para el despacho de los negocios de su competencia nombrará, a propuesta de su Mesa Directiva y por mayoría de votos, las siguientes Comisiones: Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Gobernación; Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público; Justicia; Puntos Constitucionales; y Relaciones Exteriores.

3.6.3. ATRIBUCIONES.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diversos artículos confiere a la Comisión Permanente atribuciones, principalmente el 78. Este precepto en sus ocho fracciones enuncia algunas de ellas y del mismo se desprende que la Ley Fundamental le confiere otras.

Sus atribuciones están encaminadas a suplir en algunos casos al Congreso de la Unión o al Senado en los supuestos expresamente señalados para tal efecto, excepto la de convocar a sesiones extraordinarias ya que es la única que le es propia. Por ello Elisur Arteaga afirma: *“La actuación de la comisión permanente ha sido limitada doblemente: en el tiempo, porque sólo actúa en los recesos del congreso; y por materia, porque, como se ha dicho, sólo tiene competencia respecto a los conceptos determinados de manera expresa por la constitución. No puede ir más allá.”*³³²

Resulta de suma importancia que la Constitución no deje lugar a dudas respecto de las atribuciones conferidas a este órgano ya que lo integran un número reducido de legisladores. De lo contrario podría caer en la tentación de extralimitarse en sus funciones.

El artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Comisión Permanente las atribuciones siguientes:

- 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 las Cámaras a las 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*

³³²Ibidem, p. 389.

individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

- 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 sesenta días naturales al Presidente de la República;*
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, 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.*

Por su parte el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice al respecto:

Artículo 176.- Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos 29, 37 en los incisos II, III y IV de su fracción B, 79, 84, 85, 87, 88, 98, 99, 100 y 135; base 4a. fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal.

3.6.3.1 PODER DE RATIFICACIÓN.

La Comisión Permanente sufre al Senado, cuando éste está en receso, a través de la atribución de ratificación de los funcionarios nombrados por el titular del Ejecutivo; esta atribución se la otorgan las fracciones V y VII del artículo 78 constitucional en las cuales se aluden algunos de los nombramientos que ha de ratificar.

En el primer caso se trata de la ratificación de la designación del Procurador General de la República; en el segundo, corresponde la ratificación a los nombramientos de ciertos funcionarios de la Administración Pública Federal Centralizada como el caso de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Sin embargo, su atribución de ratificación no se agota en el precepto citado ya que el artículo 28 le atribuye la ratificación del nombramiento, hecha por el Presidente de la República, de las personas que conduzcan el Banco Central.

Al respecto, Elisur Arteaga Nava comenta que en el proyecto presentado por Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro se le privó a la Comisión Permanente de la atribución de ratificar nombramientos ya que se pretendía impedir al Presidente de la República utilizarla para actuar, en esta materia, a espaldas de la auténtica representación nacional; en este sentido se aprobó. Sin embargo, en 1928 se abandonó dicho principio al autorizarle la ratificación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales. Más tarde, en 1966, dicha atribución se amplió a los empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.³³³

Continúa explicando el autor, que para 1987 al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le privó a la Comisión Permanente de la atribución de ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal porque recayó en aquél. En 1994 se le otorgó la ratificación del nombramiento del Procurador General de la República.³³⁴

³³³Ibidem, pp. 405-406.

³³⁴Ibidem.

3.6.3.2. PODER DE OPOSICIÓN Y REIVINDICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Los parlamentos son la expresión del mosaico ideológico de las naciones, razón por la cual ejercen funciones de reclamación y de impugnación para proteger las libertades públicas y los derechos políticos de los ciudadanos.

En México, la Comisión Permanente es quien realiza estas funciones ya que las demandas y reclamaciones son incluidas en el orden del día, y es en asuntos generales donde son discutidos los temas de trascendencia política.

En el nivel individual, cada parlamentario es intermediario entre sus electores y el Gobierno. Así, interviene a favor de sus electores en la administración gubernamental llamando la atención sobre lo inoportuno de las decisiones político administrativas, y pone en consideración la reacción del electorado. Esto contribuye a que la defensa de intereses particulares, al expresarse por canales oficiales pierda violencia.

En el nivel colectivo, el parlamento asegura las reivindicaciones generales de la sociedad. Con ello se convierte en una “oficina” de reclamaciones para los ciudadanos, grupos de interés y las oposiciones parlamentarias.

Las minorías parlamentarias ejercen su derecho a oponerse y reivindicar demandas sociales, que a la vez legitiman las decisiones de la mayoría.

El parlamento es el lugar por excelencia de debate entre los ciudadanos y el gobierno, y la oposición y la mayoría parlamentaria.

3.6.3.3. FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Atribución de convocatoria

La fracción IV del artículo 78 constitucional concede a la Comisión Permanente la atribución de convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias, ya sea que lo acuerde por sí o a propuesta del Ejecutivo. Para ello es necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Mas, si la convocatoria es al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de dicha

convocatoria se hará por mayoría; la convocatoria a sesiones extraordinarias señalará su objeto u objetos.

El artículo 67 del texto fundamental también señala dicha atribución de la Comisión Permanente, el cual alude a que el Congreso o una sola de las Cámaras, en tratándose de asunto exclusivo de ella, se reunirán a sesiones extraordinarias cada vez que las convoque para tal efecto, ocupándose únicamente del asunto o asuntos mencionados en la convocatoria respectiva que haya emitido la propia Comisión.

Esta atribución ha sido objeto de críticas, así señala Elisur Arteaga Nava que el artículo 74 de la Constitución de 1857 autorizó a la Comisión Permanente a acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias. Pero con la reforma de 1874, al introducirse nuevamente el Senado, con la intención de limitar dicha atribución, la convocatoria que hiciera este órgano por sí debería oírse al Ejecutivo. Asimismo, esta reforma estableció que la convocatoria debería ser aprobada por las dos terceras partes de los individuos presentes.³³⁵

Sebastián Lerdo de Tejada en su calidad de Secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación consideró que la atribución de convocar a sesiones extraordinarias de la diputación permanente debería tener restricciones. Por ello, en un documento denominado *circular* aseveró:

*“Por otra parte, debe establecerse, y se ha establecido siempre alguna regla para poder convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo requiera una exigencia de grave y urgente interés público. También se ha creído conveniente, que en esa regla no se establezca un medio muy fácil de ponerlo en acción, porque aun así podrá ser suficiente cuando conste bien la exigencia pública, evitándose a la vez que se pueda muy fácilmente convocar al Congreso, fuera del tiempo ordinario, por motivos ligeros, o de sólo interés particular.”*³³⁶

³³⁵Ibidem, p. 396.

³³⁶Ibidem, p. 397.

Para la Constitución de 1917 Carranza propuso que dicha atribución correspondería únicamente al Presidente de la República. Sin embargo, los constituyentes no lo aprobaron y propusieron que la Comisión Permanente podría convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en caso de que la autonomía nacional se encontrara comprometida, o para juzgar de los delitos de carácter grave cometidos por alguno o algunos de los funcionarios de la Federación. Asimismo, la convocatoria debería hacerse cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.³³⁷

No obstante, la propuesta sufrió adecuaciones consistentes en evitar que el Congreso pudiera ser convocado constantemente a sesiones extraordinarias y así perjudicar la actuación del Ejecutivo.

Finalmente, se aprobó en los siguientes términos: “*Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:*

- IV. *Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales cometidos por los Gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.*³³⁸

Por otro lado, el constituyente de 1917 confirió al Presidente de la República, en el artículo 67, la facultad de convocar por sí al Congreso o a una sola de las Cámaras, cuando se trate de facultad exclusiva, a sesiones extraordinarias para ocuparse solo de los asuntos expresados en la convocatoria respectiva. Sin embargo, esta facultad desapareció en 1923 para quedar en los términos actuales.

³³⁷Ibidem.

³³⁸Carbonell, op. cit., p. 526.

Intervención en el proceso de reformas a la constitución

El segundo párrafo del artículo 135 constitucional confiere a la Comisión Permanente la atribución de hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución.

Nótese que el citado precepto confiere a dicho órgano la atribución únicamente para hacer el cómputo y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, no así para participar en el proceso mismo de reformas ya que éste recae exclusivamente, como lo ordena el primer párrafo del artículo aludido, en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados.

La Comisión Permanente en ejercicio de esta atribución únicamente suma los votos que emiten las Legislaturas de los Estados, y una vez que ha computado más de la mitad de votos afirmativos declara la aprobación de la reforma o adición a la Constitución. Sucedido lo anterior enviará la reforma al Ejecutivo para que la publique, junto con el cómputo y la declaratoria.

Comenta Arteaga Nava, que esta atribución de la Comisión Permanente tiene la finalidad de dar celeridad a la entrada en vigor de las enmiendas constitucionales.³³⁹

Atribución en el procedimiento legislativo ordinario

La Comisión Permanente recibirá las iniciativas de ley que le presenten; así como, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo; además, las proposiciones dirigidas a las Cámaras. Todo ello, para el único efecto de turnarlo para dictamen de las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones. De conformidad con la fracción III del artículo 78 constitucional.

Es importante resaltar que la Comisión Permanente únicamente recibe las iniciativas de ley y las turna a la comisión de la Cámara a la que van dirigidas,

³³⁹Arteaga, op. cit., p. 400-401.

hecho esto concluye su atribución. Es decir, este órgano no tiene facultades legislativas, la cual corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Suspensión de garantías individuales

El artículo 29 constitucional otorga a la Comisión Permanente la atribución de aprobar la restricción o suspensión de las garantías individuales que hiciera el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, cuando se actualicen los supuestos previstos en el precepto citado: en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Arteaga Nava apunta que los integrantes de dicha comisión, al estudiar y discutir la iniciativa presidencial, deberán asegurarse que se ha actualizado alguna de las hipótesis previstas en el artículo 29 constitucional, y que además cumple con los requisitos requeridos para tal efecto.³⁴⁰

Por otro lado, resulta pertinente mencionar que la Comisión Permanente no tiene atribución para conceder al ejecutivo facultades extraordinarias cuando se aprobare la suspensión de garantías individuales. Estas facultades son conferidas únicamente por el Congreso de la Unión, quien si se encontrare en receso será convocado, por la Comisión Permanente a sesiones extraordinarias, para estudiar la solicitud y, en su caso, autorizarlas, de conformidad con el artículo 29 constitucional.

Protestas y nombramientos

La fracción II del artículo 78 constitucional confiere a la Comisión Permanente la atribución de recibir la protesta del Presidente de la República; asimismo nombrará Gobernador provisional cuando hubieren desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, en los recesos del Senado, a propuesta de la terna sometida a su consideración por el Presidente de la República, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional.

³⁴⁰Ibidem, p. 402.

Además, designará a los magistrados de los tribunales agrarios propuestos por el Ejecutivo Federal, en los recesos de la Cámara de Senadores, con base en lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

También elige al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los recesos de la Cámara de Senadores, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, como lo ordena el apartado B del artículo 102 constitucional.

Licencias

Las fracciones VI y VIII del artículo 78 constitucional otorgan a la Comisión Permanente la atribución de conceder licencias. En el primer caso se trata del Presidente de la República, a quien se le puede conceder hasta por sesenta días naturales. En el segundo caso se trata de los legisladores, en éste no hay referencia al tiempo de la licencia, como en el caso del titular del Ejecutivo.

Uso de la Guardia Nacional

La fracción I del artículo 78 en relación con la fracción IV del artículo 76, ambos de la Constitución General de la República, confiere a la Comisión Permanente la atribución de prestar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional.

Como se observa, en esta atribución sustituye al Senado cuando este está en receso.

Sin embargo, como señala Arteaga Nava la Guardia Nacional no existe, y por ello esta atribución no se ejerce.³⁴¹

Otras atribuciones

Como se desprende del artículo 78 constitucional la Comisión Permanente, además de las atribuciones que éste le confiere, ha sido dotada de otras a lo largo del texto constitucional.

³⁴¹Ibidem, p. 410.

Interpretado a contrario sensu el inciso C del artículo 37 del texto fundamental le confiere la atribución de conceder permisos a los ciudadanos mexicanos para prestar servicios oficiales a gobiernos extranjeros, aceptar o usar condecoraciones extranjeras y admitir títulos o funciones de gobiernos de otros países. En estos casos sustituye al Congreso de la Unión.

Por otro lado, el octavo párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional le otorga la atribución de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, solicitado para tal efecto por el Ejecutivo. En este caso sustituye a la Cámara de Diputados.

Por su parte, el artículo 88 le confiere la atribución de recibir del Presidente de la República el informe de los motivos para ausentarse del territorio nacional, cuando fuere hasta por siete días. Asimismo, el precepto en comento ordena que si la ausencia del titular del Ejecutivo es mayor a siete días requerirá permiso de este órgano. En estos casos sustituye al Senado de la República, en sus recesos.

CAPÍTULO CUARTO. PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los trabajos del Congreso de la Unión necesitan de una organización para su adecuado funcionamiento. Ésta consiste en períodos de sesiones, los cuales son los lapsos de tiempo en que las Cámaras del Congreso actúan para ejercer las facultades que la Constitución les otorga.

Las Asambleas estamentales de la baja Edad Media y del absolutismo fueron eventuales y transitorias solo se reunían cuando las convocaba el rey, quien lo hacía en caso de requerir recursos o soldados.

Por otro lado, el Parlamento Inglés de 1640 a 1653, sesionó sin restricción legal alguna; período en el que organizó la rebelión contra el rey Carlos I, al que venció; juzgó al monarca condenándolo a muerte; y legisló. Finalmente, uno de sus antiguos miembros, Oliverio Cromwell lo disolvió.³⁴²

Comenta Arteaga Nava que Montesquieu con base en los antecedentes aludidos reflexionó, en su obra *El espíritu de las leyes*, acerca del funcionamiento del Poder Legislativo en los siguientes términos:

“Si el cuerpo legislativo estuviera una larga temporada sin reunirse, tampoco habría libertad; porque, una de dos, o no habría ninguna resolución legislativa, cayendo el Estado en la anarquía, o las resoluciones de carácter legislativo serían tomadas por el poder ejecutor, resultando entonces el absolutismo.

*Sería inútil que el cuerpo legislativo estuviera en asamblea permanente; además de que sería molesto para los representantes, daría mucho trabajo al Poder Ejecutivo, que no pensaría en ejecutar, sino en defender sus prerrogativas y el derecho a ejecutar.”*³⁴³

³⁴²Arteaga, op. cit., p. 262.

³⁴³Ibidem.

De lo anterior, se infiere que es necesaria una regulación de las reuniones del Poder Legislativo para que ejerza sus funciones de manera regular, pero sin excederse.

Asimismo, la regulación requerida para tal efecto debe atender a los tiempos y necesidades de la sociedad a la que representan. Porque las sociedades actuales tienen dinámicas diferentes a las de los siglos anteriores al siglo XXI. Es decir, deben tomarse en consideración las sociedades de masas, los partidos políticos como actores principales en los parlamentos, el avance tecnológico y en general a los nuevos problemas a resolver, debidos a los constantes y permanentes cambios.

Actualmente, los Parlamentos son instituciones permanentes y necesarias producto de la distribución del Poder. Por tanto, en las Constituciones son reconocidos como tales y en las mismas existen apartados en los que se establecen los principios que los han de regir tanto en su organización como en su funcionamiento. Sin embargo, como afirma Fernando Santaolalla, el carácter de institución permanente no es sinónimo de funcionamiento continuado. Es decir, los parlamentos tienen períodos de actividad que alternan con otros de recesos.³⁴⁴

Los parlamentos, con el advenimiento del liberalismo, han reconocido la necesidad de ordenar el tiempo en el que actúan. Así, establecieron una época del año en la que se reunirían para celebrar sesiones en las cuales ejercer sus facultades.

La actividad parlamentaria, en un principio, está limitada por la renovación de las Cámaras que sucede cada determinado tiempo, lo cual constituye una legislatura. Ésta, a su vez, se divide en años legislativos y dentro de éstos se habilitan períodos de sesiones entre los cuales hay períodos de recesos de las Cámaras. Cabe señalar que la tendencia de los parlamentos contemporáneos va en dirección a prolongar los períodos de sesiones ordinarias debido a la dinámica compleja y cambiante de las sociedades de nuestro tiempo.

³⁴⁴Santaolalla, op. cit., p. 89.

Fernando Santaolalla conceptúa a los períodos de sesiones ordinarias como *los espacios de tiempo hábil en que las Cámaras pueden reunirse para desarrollar sus funciones*. No obstante, considera que actualmente han sido reducidos a un sistema de ordenación del trabajo parlamentario. Esto último se debe a que anteriormente los períodos de sesiones tenían efectos jurídicos ya que su conclusión implicaba la caducidad de los asuntos en trámite, los cuales debían plantearse nuevamente en el siguiente período, en caso de que las Cámaras quisieran pronunciarse sobre los mismos.³⁴⁵

Existen dos sistemas de períodos de sesiones. Por un lado, el sistema de asamblea permanente, el cual se caracteriza por la falta de limitación constitucional en relación a fechas determinadas, tanto para su inicio como para su conclusión, en tal virtud el Parlamento se reunirá para celebrar sesiones cuando lo considere necesario, ejemplo de este sistema es el parlamento británico. Por otro lado, se encuentran los países con dos períodos de sesiones al año, precisando sus fechas de apertura y de clausura, como sería el caso de nuestro país.³⁴⁶

Asimismo, los períodos de sesiones revisten dos modalidades. Uno, los ordinarios cuya celebración corresponde a las fechas previstas para tal efecto en la Constitución, siendo su nota distintiva la regularidad que permite al Parlamento el desarrollo normal de las facultades que aquélla le confiere. Dos, los extraordinarios que se suscitan circunstancialmente cuando las Cámaras están en receso para conocer de algún suceso trascendente, que no puede esperar para su resolución hasta el inmediato período de sesiones ordinarias.³⁴⁷

Arteaga Nava comenta que en el derecho político francés existen los términos *sessions* y *séanse*. Así, el primero designa el período durante el cual una asamblea deliberativa es legalmente apta para celebrar sus sesiones y ejercer

³⁴⁵Ibidem, p. 99.

³⁴⁶Ibidem.

³⁴⁷Ibidem, p. 100.

sus atribuciones, en tanto que el segundo, a la reunión celebrada por una asamblea constituida.³⁴⁸

La misma distinción existe en Gran Bretaña donde emplean los términos *session* y *seating*; en Italia también se distinguen, utilizando por un lado *sessione* y por el otro *seduta*. Así, tanto *session* como *sessione* designan a sus respectivos períodos de sesiones, y *seating* y *seduta* se refieren a cada una de las reuniones diarias de las Cámaras.³⁴⁹

Una vez hecha la anterior aclaración utilizaré la definición de Arteaga Nava de sesión: “*Una sesión es la reunión de los integrantes de cualquiera de las cámaras, de la comisión permanente, o del congreso de la unión cuando actúa como cámara única, contando con la asistencia del quórum de ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos incluidos en el orden del día, bajo la presidencia de la directiva legalmente electa*”.³⁵⁰

Como se desprende de la definición transcrita uno de los requisitos para que una sesión tenga validez es el quórum de ley que es *el número mínimo de parlamentarios que deben estar presentes para que el órgano correspondiente pueda reunirse o alcanzar acuerdos*.³⁵¹

Otro requisito que debe observarse en las sesiones es el orden del día que en palabras de Santaolallano es *más que la relación de asuntos que deben conocerse por el órgano correspondiente –Pleno o Comisión- en una determinada sesión, siendo posible su no agotamiento y su consiguiente continuación en sesiones ulteriores*.³⁵²

Sin embargo, el orden del día no es suficiente en los parlamentos contemporáneos para lograr una adecuada ordenación de sus trabajos debido al elevado número de facultades con las que actualmente cuenta. Por ello, es necesaria una programación más amplia en el tiempo que es el calendario de trabajos que consiste en *una programación más o menos genérica de los*

³⁴⁸Ibidem, p. 266.

³⁴⁹Ibidem, p. 102.

³⁵⁰Arteaga, op. cit., p. 267.

³⁵¹Santaolalla, op. cit., p. 219.

³⁵²Ibidem, p. 205.

*asuntos que deben tramitarse por las Cámaras en un cierto período de tiempo, cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones.*³⁵³

Tanto el orden del día como el calendario de trabajos descansan en la idea de preferencias. Es decir, al ser instituciones parlamentarias con una inobjetable dimensión política determinan que los asuntos a debatir sean los de la mayoría que domina el Parlamento, en tanto que los de los grupos minoritarios se mantendrán en la lista de cuestiones pendientes. Sin embargo, en la democracia la mayoría gobierna y las minorías realizan una labor de crítica y fiscalización a las decisiones de aquélla, siendo ambas tareas necesarias para la buena marcha del Estado. Por ello, resulta indispensable buscar un sistema equilibrado en el que se tramiten los asuntos de la mayoría y los de la minoría.³⁵⁴

La finalidad de las sesiones es resolver los asuntos previstos en el orden del día; el medio para hacerlo es el debate que es *la controversia sobre una cosa entre dos o más personas.*³⁵⁵

El debate en los parlamentos reviste una importancia de tal magnitud debida a su naturaleza eminentemente política porque en él está representado el mosaico ideológico de una nación. Por ello, resulta de capital trascendencia que todas las fuerzas políticas ahí concentradas puedan hacerse oír fijando sus respectivas posturas.

La garantía para que los miembros del parlamento fijen sus posturas es la libertad de palabra. Si bien, durante largo tiempo en los parlamentos no existió restricción alguna al respecto ya que los parlamentarios gozaban de libertad absoluta para el uso de la palabra. Actualmente, es precisa una regulación para su uso que permita el mejor aprovechamiento del tiempo, debido al número de parlamentarios que lo integran y al volumen de asuntos por resolver.³⁵⁶

Por otro lado, la regulación de los debates busca evitar prácticas obstruccionistas, las cuales dificultan la tramitación del voluminoso orden del

³⁵³Ibidem.

³⁵⁴Ibidem, p. 206.

³⁵⁵Pedroza, op. cit., p. 250.

³⁵⁶Santaolalla, op. cit., p. 210-211.

día. Esta práctica, comenta Santaolalla, *consiste en el uso, formalmente respetuoso con los Reglamentos de las Asambleas legislativas, de cuantas facultades y procedimientos éstos contienen, pero que en la práctica constituye una aplicación deformada, debida a móviles partidistas, tendentes a impedir o retrasar la aprobación de ciertos acuerdos.*³⁵⁷

Nótese, lo que se busca es regular el uso de la palabra más no suprimir su libertad. Es decir, es menester encontrar mecanismos mediante los cuales el debate sea eficiente, donde todas las posturas puedan ser escuchadas y todos los asuntos puedan resolverse.

Una vez que se ha debatido sobre un asunto particular, procede a la votación que constituye el medio a través del cual los parlamentos adoptan sus decisiones.³⁵⁸

La votación es el medio por el cual se manifiesta la voluntad de las mayorías, y como consecuencia, la de las propias instituciones.³⁵⁹

Como puede observarse, la votación en el parlamento como órgano colegiado constituye una garantía del derecho de las mayorías para adoptar decisiones, previo debate donde han sido escuchadas las posturas de las minorías, lo cual refleja su talante democrático.

4.1. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

4.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena al Congreso celebrar dos períodos de sesiones ordinarias durante el año legislativo.

Para ello el artículo 65 de la Ley fundamental de nuestro país establece las fechas de inicio de cada uno de los periodos de sus sesiones ordinarias, las

³⁵⁷ Ibidem, p. 211 y 217.

³⁵⁸ Ibidem, p. 221.

³⁵⁹ Ibidem.

cuales son para el primer período el primero de septiembre de cada año, mientras que para el segundo será el primero de febrero de cada año.

Respecto de las fechas para el término de los mismos, el artículo 66 del ordenamiento fundamental dispone que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. No obstante, el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año. Sin embargo, para este periodo existe una excepción que la propia Constitución establece, ya que el año en que suceda el cambio de poder ejecutivo, previsto en el artículo 83, dicho periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre del mismo año. En tanto que para el segundo período, el mismo precepto, ordena que no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Por otro lado, en caso de que las Cámaras del Congreso de la Unión no estuvieren de acuerdo para poner término a los periodos de sesiones ordinarias antes de las fechas indicadas, el segundo párrafo del artículo 66 constitucional ordena que resolverá este diferendo el Presidente de la República.

De conformidad con el artículo 69 constitucional en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de cada año el Presidente de la República presentará, al Congreso, un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En ambos periodos de sesiones ordinarias el Congreso, de conformidad con los párrafos segundo y tercero del artículo 65 constitucional, se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponda conforme a la Constitución y a su Ley Orgánica.

El artículo 68 constitucional prohíbe a las Cámaras suspender sus sesiones por más de tres días sin el consentimiento de la otra.

4.1.2. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con la Constitución General de la República, ordena que el Congreso tendrá dos periodos de sesiones ordinarias al año.

El artículo 4° de esta Ley establece que el Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias, en tanto que para el segundo periodo se reunirá el primero de febrero de cada año. Asimismo, este artículo dispone que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia, sin embargo, el primero de dichos periodos no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, ya que en este caso podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Por otro lado, el numeral 3 del propio artículo 4° ordena que en caso de que las Cámaras concluyan sus periodos de sesiones ordinarias antes de las fechas previstas en el numeral 2 del mismo artículo, tendrán que ponerse de acuerdo. Pero en caso de no hacerlo, resolverá el Presidente de la República.

La inauguración de ambos periodos de sesiones ordinarias se llevará a cabo en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en el que se reunirá el Congreso en sesión conjunta, el primero de septiembre a las 17:00 horas y el primero de febrero a las 11:00 horas, de cada año. Para ello el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados hará la siguiente declaración: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) Legislatura”. Todo ello de conformidad con el artículo 6° de la Ley Orgánica.

La sesión inaugural, establece el numeral 3 del artículo 7° de la Ley, tendrá por objeto celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la

República presente su informe, éste será contestado por el Presidente del Congreso en términos concisos y generales.

Antes del arribo del Presidente de la República a la Cámara de Diputados para presentar su informe, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Hoy en desuso ya que aquel funcionario envía al Secretario de Gobernación al recinto de la Cámara de Diputados para el solo efecto de presentar el informe de actividades.

4.1.3. REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Para el Reglamento de la Cámara de Diputados la voz sesión significa “...*asamblea de los integrantes de la Cámara en Pleno*” (art. 3, fr. XXI). En tanto que el artículo 4 dispone que la Cámara llevará a cabo sus actividades en periodos de sesiones.

El artículo 35 del Reglamento otorga a las sesiones el carácter de ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes. Las cuales serán públicas y de manera excepcional serán secretas.

Sesiones ordinarias, dispone el artículo 36, son las que se celebran durante los periodos de Sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Las cuales, se llevarán a cabo los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el Pleno. Sin embargo, el propio precepto establece excepciones, ya que dice que “por regla general” se realizarán los días mencionados y más adelante dice “...*Podrán realizarse Sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la Conferencia.*”

Por otro lado, el numeral 2 del propio artículo 36 establece que la Cámara no podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento del Senado, de conformidad con el artículo 68 constitucional.

Por su parte, el artículo 49 del Reglamento del Senado de la República establece que las sesiones del Senado tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias y solemnes.

El artículo 50 del Reglamento del Senado de la República dispone que serán ordinarias las sesiones que se realizan dentro de los períodos que establecen los artículos 65 y 66 de la Constitución. Las cuales se efectuarán preferentemente los martes y jueves de cada semana. Sin embargo, podrán convocarse en días diferentes a los señalados, cuando así lo considere el Presidente del Senado. Estas sesiones iniciarán por regla general a las once horas, cuya duración será de cuatro horas, pudiendo prorrogarse por disposición del Presidente de la Mesa, o por acuerdo del Pleno a solicitud de un senador.

A su vez, las sesiones ordinarias pueden ser públicas o secretas. Siendo, por regla general públicas, salvo las que de manera expresa se declaran como secretas, ya que en éstas se tratan asuntos reservados en términos de ley (art. 52 del Reglamento del Senado).

El artículo 57 del Reglamento del Senado de la República otorga la posibilidad al Presidente del Senado de declarar recesos durante las sesiones para que pueda recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.

Quórum. De conformidad con el artículo 63 constitucional las Cámaras abrirán sus sesiones cuando concurran a ellas más de la mitad de sus respectivos miembros.

En esta tesitura los artículos 46 y 59 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, disponen que las Cámaras abrirán válidamente sus sesiones una vez comprobado el quórum. Así, el primero de los reglamentos aludidos remite a lo ordenado en el artículo 63 constitucional, mientras que el segundo, expresamente establece que la sesión inicia con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.

Durante la sesión el quórum se verificará en las votaciones nominales; si en éstas se comprobara su falta los Presidentes declararán concluida la sesión. Asimismo, el Reglamento del Senado dispone que los asuntos que quedaren pendientes en una sesión concluida por falta de quórum se integrarán al Orden del Día de la siguiente sesión.

Orden del Día. Las disposiciones relativas a éste están contenidas en los artículos 59 a 65 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 69 a 75 del Reglamento del Senado de la República.

El artículo 69 del Reglamento del Senado define el orden del día, como el listado formulado por la Mesa con los asuntos que se presentan para el conocimiento, trámite o resolución del Pleno.

Las Mesas Directivas de ambas Cámaras, en reunión previa a cada sesión, integran el orden del día con las propuestas que reciben de la Junta de Coordinación Política, comisiones y comités, Grupos Parlamentarios, miembros de las Cámaras, la Cámara colegisladora, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de las Entidades Federativas, municipios, organismos públicos y particulares.

Al formular el orden del día tendrán prioridad los asuntos que requieran discusión y votación inmediata en el Pleno cuyo término constitucional, legal o reglamentario así lo demanden; asimismo, se considerarán prioritarios aquellos asuntos que impliquen un mayor interés público.

En la Cámara de Diputados corresponde a la Junta de Coordinación Política remitir a la Mesa Directiva las solicitudes de inclusión de asuntos en el orden del día, en las que se señalará el Grupo Parlamentario, diputada o diputado proponente.

En el Senado las solicitudes de inclusión de asuntos en el orden del día son remitidas al Presidente de la Mesa Directiva, indicando el Grupo Parlamentario, Senador o Senadores que lo promueven.

Dichas solicitudes se presentarán por escrito, acompañadas con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores, asimismo, incluirá información del asunto mediante una breve descripción, a más tardar a las 13:00 horas, en el caso de la Cámara de Diputados, mientras que para el Senado el término es hasta antes de las 20:00 horas del día anterior a la sesión.

Una vez integrado el orden del día los Presidentes de ambas Mesas Directivas ordenan su publicación en sus respectivas Gacetas. Para el caso de la Cámara de Diputados dispone el artículo 60 de su Reglamento que dicha publicación se hará a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada sesión.

El contenido del orden del día lo disponen los artículos 62, numeral 2, y 72 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente.

Los apartados que contendrá el orden del día de la Cámara de Diputados es: lectura del Orden del día; lectura, discusión y, en su caso, aprobación del acta de la Sesión anterior; comunicaciones oficiales; solicitudes de licencia y toma de protesta de diputadas y diputados; minutas; iniciativas de ley o de decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados y de los senadores; propuestas de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara; declaratorias de publicidad de los dictámenes; declaratorias de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazos; dictámenes a discusión; iniciativas y minutas con vencimiento de plazo a discusión; agenda política; iniciativas de diputadas y diputados y a nombre de grupo; proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución; proposiciones a nombre de grupo; proposiciones de las diputadas y de los diputados; peticiones de particulares, efemérides, clausura y cita.

El orden del día del Senado y su prelación es:

- I. Aprobación del acta de la sesión anterior;
- II. Comunicaciones de senadores, comisiones y comités;
- III. Comunicaciones oficiales;
- IV. Solicitudes de licencia y, en su caso, toma de protesta a senadores;
- V. Solicitudes o comunicaciones de particulares;
- VI. Comparecencias de servidores públicos y desahogo de preguntas o interpelaciones parlamentarias;
- VII. Proyectos de ley o decreto que remite la Cámara de Diputados;

VIII. Iniciativas de ley o decreto que presentan el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IX. Propositiones de acuerdos o de resoluciones económicas sobre el régimen interior del Senado que presentan sus órganos de Gobierno;

X. Dictámenes de primera lectura

XI. Dictámenes a discusión y votación;

XII. Propositiones de grupos parlamentarios;

XIII. Propositiones con punto de acuerdo de senadores;

XIV. Solicitudes de excitativas;

XV. Agenda política; y

XVI. Efemérides.

Asimismo, la publicación del orden del día deberá distinguir los asuntos que requieran discusión y votación de aquellos que sean de carácter informativo.

El orden del día en la Cámara de Diputados podrá modificarse a propuesta de la Junta de Coordinación Política, y en el Senado además de este órgano, podrá solicitarla algún Grupo Parlamentario; en ambos casos el Pleno respectivo en votación decidirán si aprueban o no la modificación propuesta.

Debate. Éste se desarrolla de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 103 a 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 87 a 92 del Reglamento del Senado de la República.

Las discusiones se realizarán dentro del orden y de las normas establecidas en los Reglamentos de cada una de las Cámaras para tales efectos. Por ello, los oradores en sus intervenciones no podrán ser interrumpidos, excepto por la presentación de una moción.

En el Pleno de la Cámara de Diputados, de conformidad con su Reglamento, los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se discuten y se votan en lo general y en lo particular.

La discusión en lo general empieza con la exposición, hasta por diez minutos, de los fundamentos del dictamen respectivo que hace el Presidente de la Junta Directiva de la comisión o comité correspondiente, o en su defecto por algún miembro de la misma.

Acto seguido, cada Grupo Parlamentario, en orden creciente, a través de uno de sus integrantes dispondrá de hasta cinco minutos para exponer su postura respecto del dictamen a discusión, si así lo desea.

Una vez hecho lo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados elaborará una lista de oradores en contra y otra a favor. A continuación iniciará el debate el primer orador inscrito de la lista en contra, quien tendrá el uso de la palabra para tal efecto por cinco minutos, así le seguirá un orador a favor por el mismo tiempo que aquél. Es decir, se alternarán en el uso de la palabra.

Al momento que han intervenido seis oradores en contra y seis en pro el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer los nombres de los diputados inscritos en ambas listas que faltaren. Si la respuesta fuere negativa, continuará la discusión con tres oradores en contra y tres en pro, una vez que éstos hubieren participado preguntará nuevamente si el asunto se encuentra suficientemente discutido, y así sucesivamente. Pero si el Pleno lo considera suficientemente discutido se procederá a la votación nominal.

Sin embargo, si únicamente se inscriben oradores para argumentar en un solo sentido, harán uso de la palabra hasta tres diputados, por cinco minutos, al término de lo cual el Presidente de la Mesa Directiva preguntará el Pleno si el asunto está suficientemente discutido.

Por otro lado, si algún orador no se encuentra en el Salón de Sesiones al momento que sea llamado para hacer el uso de la palabra perderá su turno.

En caso de que ningún miembro del Pleno se inscriba para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión se procederá a la votación nominal, después de que algún integrante de la comisión explique los motivos del dictamen.

Si hubiere voto particular, el autor o uno de los autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo en cinco minutos, si se desecha el dictamen aprobado por la comisión.

Los dictámenes con proyecto de ley que contengan más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos o secciones, en que hayan sido divididos, si así lo acuerda el Pleno, a propuesta de uno o más de sus miembros. No obstante, podrán votarse por separado cada artículo de la sección o cada fracción del artículo a debate.

Otra hipótesis prevista es la invitación a los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para aclarar, precisar y discutir asuntos de su competencia, en tales casos se les concederá el mismo tiempo que a los miembros de la Cámara.

La discusión en lo particular de los proyectos de ley o de decreto se actualiza cuando se reservan determinados artículos para su análisis; consisten en propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos incluidos en el proyecto. Para ello, se presentarán por escrito y se registrarán ante la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados antes del inicio de la discusión del dictamen.

Para tal efecto, el proponente de la reserva expondrá las razones que la sustenten en cinco minutos. Acto seguido, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara elaborará una lista de oradores a favor y otra en contra, quienes harán uso de la palabra hasta por cinco minutos cada uno. Una vez que hayan intervenido tres oradores por cada lista el Presidente de la Mesa Directiva preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, si la respuesta fuere negativa continuará la discusión, si hubiere diputados inscritos para tal efecto. Posteriormente, el Presidente de la Mesa Directiva preguntará

nuevamente cada vez que intervenga un orador más de cada lista, si el asunto esta suficientemente discutido.

Sí solo se inscribieren oradores en la lista a favor podrán hablar hasta dos, y viceversa, si solo hubiere inscritos en la lista en contra harán uso de la palabra hasta dos.

En caso de que no hubiere oradores inscritos en ninguna de las dos listas, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado.

Se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, si el promovente de la reserva lo solicita al Presidente de la Mesa Directiva.

Una vez que el Pleno considera suficiente la discusión del artículo en reserva, procede la votación nominal.

No obstante, las votaciones de todos los artículos reservados pueden realizarse al término de la discusión de la totalidad de los mismos.

El Reglamento de la Cámara de Diputados prevé algunos casos cuya discusión se sujetará a reglas especiales. Uno de ellos son los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo. Para ello, el Presidente de la Junta Directiva de la Comisión o uno de sus integrantes expondrá los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos; acto seguido, podrá intervenir un orador en contra por tres minutos. Pero si no se inscribiere orador para la discusión, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara propondrá su votación de inmediato, la cual será económica para el efecto de consultar si se desecha o se devuelve a la comisión. Si se resuelve desecharlo se dará como asunto concluido, mas en el segundo supuesto se devolverá a la comisión para que se elabore un nuevo dictamen.

Otro caso de discusión especial es el de las iniciativas y minutas que por vencimiento de plazos deban pasar al Pleno en sus términos. Éstas se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular. Como primer acto, serán leídas por un Secretario de la Mesa Directiva. A continuación, un integrante de cada Grupo Parlamentario, en orden creciente, podrá exponer su

postura hasta por tres minutos. Posteriormente, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara elaborará una lista de oradores en contra y otra en pro.

Así, iniciará la discusión con el primer inscrito en la lista de las intervenciones en contra, quien lo hará hasta por tres minutos, después hará uso de la palabra uno en pro, y así sucesivamente, alternándose. Cuando hubieren intervenido tres oradores de cada lista el Presidente de la Mesa Directiva preguntará al Pleno si el asunto está suficientemente discutido, si la respuesta fuere negativa continuará la discusión, si hubiere diputados inscritos para tal efecto. En esta tesitura, cada vez que hicieren uso de la palabra un legislador en contra y otro a favor, el Presidente repetirá la pregunta. En cuanto el Pleno considere que el asunto está suficientemente discutido, el Presidente anunciará el inicio de la votación nominal. Sin embargo, si se inscribieran oradores para argumentar en un solo sentido, se admitirán hasta tres, quienes hablarán por tres minutos, una vez concluidas estas participaciones, el Presidente de la Mesa Directiva declarará terminada la discusión y procederá a la votación nominal.

Por otro lado, las discusiones de los dictámenes acerca de proposiciones con punto de acuerdo se discutirán y votarán en un solo acto; el Presidente de la Junta Directiva de la comisión correspondiente o uno de sus miembros expondrá los fundamentos del dictamen en tres minutos, si así se solicita. Asimismo, el Presidente de la Mesa Directiva elaborará una lista de oradores en contra y otra en pro. Iniciaré la discusión con el orador inscrito en primer lugar de la lista en contra, hasta por tres minutos, a quien le seguirá uno a favor, alternándose entre los participantes de una lista y otra. Al término de las dos primeras intervenciones, en contra y a favor, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, de ser negativa la respuesta continuará la discusión con un orador más en cada sentido, pero si fuere afirmativa se procederá a la votación económica. En estos asuntos no se admiten votos particulares ni reservas.

Por su parte, el Pleno discutirá las proposiciones de urgente u obvia resolución en un solo acto. Para ello, un orador de cada Grupo Parlamentario hará uso de la palabra por espacio de tres minutos, cada uno. Concluidas estas

intervenciones, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara preguntará al Pleno si el asunto está suficientemente discutido, quien resolverá a través de votación económica, si la respuesta fuere negativa podrá hablar un orador más por cada Grupo Parlamentario; pero si la respuesta fuere positiva, el Presidente de la Mesa Directiva anunciará el término de la discusión y se procederá a la votación nominal. El Grupo Parlamentario que presenta la proposición puede solicitar su modificación, haciéndolo durante la discusión, por escrito y firmada por su coordinador.

Por lo que respecta al Senado su Reglamento dispone que los debates en el Pleno iniciaran con la presentación de dictámenes, proposiciones, mociones, informes, temas de agenda política o demás asuntos, que sean objeto de deliberación y votación.

Asimismo, serán objeto de debate únicamente los asuntos cuyos documentos relativos se publiquen previamente en los medios electrónicos de la Cámara y aquellos cuya documentación haya sido distribuida oportunamente a los Senadores.

No serán objeto de debate los asuntos exclusivamente informativos ni los que se turnan a comisiones.

El Presidente de la Mesa Directiva del Senado elaborará una lista con los nombres de los Senadores que intervendrán en el debate y el sentido en que lo harán. Para tal efecto, consultará a los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, los Senadores no inscritos en la lista aludida podrán solicitar el uso de la palabra para responder alusiones personales, formular preguntas, rectificar hechos, presentar mociones o solicitar lectura de documentos.

Para los asuntos a debate que requieran votación se elaborará una lista de oradores. La participación de éstos será alternada, iniciando con un orador en contra.

En los asuntos en que se registren oradores en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, solo intervendrá uno por Grupo Parlamentario.

El Presidente de la Mesa Directiva al concluir las intervenciones de los oradores registrados en la lista preguntará al Pleno si el asunto está suficientemente discutido, en caso de que la respuesta fuere negativa continuará el debate interviniendo un orador a favor y otro en contra. Al término de estas dos intervenciones, el Presidente de la Mesa Directiva repetirá la pregunta.

Si no se registran oradores o cuando el Pleno considere suficientemente discutido el asunto se someterá inmediatamente a votación.

Sin embargo, el Pleno a propuesta de la Mesa Directiva podrá determinar que algunos debates por su trascendencia se desarrollen bajo acuerdo especial. Es decir, un debate pactado.

Los debates en el Senado se suspenden: cuando el asunto, por acuerdo del Pleno, se considera suficientemente discutido; al concluir la sesión conforme al Reglamento, salvo que se prorrogue por acuerdo del Pleno; cuando el Pleno dé preferencia a otro asunto de mayor urgencia; por moción suspensiva aprobada por el Pleno; y por desorden grave en el salón de sesiones o por fuerza mayor.

Votación. Ésta se realiza de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 135 a 145 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 93 a 102 del Reglamento del Senado de la República.

El Reglamento de la Cámara de Diputados define al voto como la manifestación de la voluntad de cada legislador; para el Reglamento del Senado es una obligación y un derecho que se caracteriza por ser personal e intransferible.

Mediante el voto los legisladores se pronuncian libremente respecto del sentido de una resolución de los asuntos sometidos a su consideración, ya sea a favor, en contra o por la abstención. Sin embargo, para el efecto de aprobar o desechar algún asunto solo se contarán los votos emitidos a favor o en contra.

Así, la votación del Pleno de las Cámaras es el conjunto de sufragios emitidos por los legisladores sobre cada asunto.

Por regla general las votaciones se efectuarán por mayoría simple o relativa de votos; excepcionalmente, por mayoría absoluta o calificada, ya sea de la totalidad de los integrantes de cada Cámara o de los miembros presentes, según lo dispongan la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sus respectivos Reglamentos y demás disposiciones aplicables.

La mayoría simple o relativa se configura con la suma más alta de votos emitidos en un mismo sentido, cuando en el asunto sometido a votación existen más de dos propuestas; la mayoría absoluta, con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas; y las mayorías calificadas o especiales, con la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta, según lo dispongan la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Reglamentos de las Cámaras y demás disposiciones aplicables.

El Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que los asuntos listados en el Orden del Día con carácter informativo no se someterán a votación; asimismo, ordena que durante la votación ningún legislador deberá salir del Salón de sesiones ni excusarse de votar. En tanto que quien desee abstenerse, lo manifestará mediante el Sistema Electrónico.

Las votaciones serán nominales, económicas y por cédula.

Es nominal:

Cuando cada legislador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, ya sea en voz alta o a través del Sistema Electrónico. Es económica cuando se levanta la mano para expresar el sentido del voto. Es por cédula cuando se eligen personas a través de una papeleta que se deposita en una urna.

La votación nominal se realiza a través del Sistema Electrónico de cada Cámara. Sin embargo, si no fuere posible utilizar éste, los Reglamentos disponen que se realice de forma diversa, la cual consiste en que los legisladores en voz alta expresarán el sentido de su voto.

Para ello, en el caso de la Cámara de Diputados, la Secretaría leerá los nombres de los miembros del Pleno, quienes al escuchar el suyo deberán expresar el sentido de su voto; un Secretario registrará los votos a favor, otro los votos en contra y uno más las abstenciones.

Una vez que han votado los miembros del Pleno, un Secretario pregunta dos veces en voz alta si falta algún legislador por votar, si no faltare nadie por hacerlo votarán los miembros de la Mesa Directiva. Acto seguido, los secretarios realizarán el computo de los votos y darán a conocer desde la tribuna los resultados de la votación. Asimismo el Presidente de la Mesa Directiva anunciará el resultado al Pleno, y ordenará su publicación y dictará el trámite correspondiente.

Por lo que respecta al Senado cada uno de los integrantes del Pleno, iniciando por el lado derecho del Presidente de la Mesa Directiva, se pondrá de pie y en voz alta dirá su nombre y apellidos y expresará el sentido de su voto. Un Secretario registrará los votos a favor y otro los votos en contra y las abstenciones. Acto seguido, un Secretario preguntará si falta algún legislador por votar, de haberlo aquél lo registrará. Una vez que han votado los integrantes del Pleno harán lo propio los miembros de la Mesa Directiva. El Presidente de la misma lo hará al final.

Al finalizar la votación la Secretaría informa del resultado al Presidente de la Mesa Directiva, quien hará la declaratoria correspondiente y ordenará el trámite que proceda.

Los artículos 139 y 99 del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, disponen que las votaciones nominales se verificarán en los casos siguientes:

Artículo 139.

- I. Se presente a consideración del Pleno algún dictamen con proyecto de ley o decreto;
- II. Se presente a consideración del Pleno una proposición con punto de acuerdo considerada de urgente u obvia resolución.

III. Se exponga a consideración del Pleno alguna iniciativa o minuta por vencimiento de término;

IV. La Constitución, la Ley, este Reglamento o alguna disposición de la Cámara así lo ordene, y

V. Persista duda del resultado de una votación económica, aún cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un Grupo, a través de su Coordinador o por la Secretaría.

Artículo 99

1. Se votan nominalmente los dictámenes de las comisiones con los proyectos de ley o decreto.

2. Se vota también en forma nominal cuando así lo acuerda la Mesa; lo solicita un senador, con el apoyo de otros cinco; o bien, cuando se haya realizado previamente una votación económica y queden dudas de su resultado.

La votación económica:

Procederá, por exclusión, para los asuntos que no requieran votación nominal. Para ello, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará a la Secretaría consultar al Pleno el sentido de su voto poniéndose de pie o levantando la mano. Primero lo harán quienes estén a favor y después los que estén en contra. Una vez concluida la votación, la Secretaría comunicará el resultado al Presidente, quien lo anunciará al Pleno e instruirá el trámite correspondiente.

La votación por cédula:

Se realiza para elegir personas. Para ello, se coloca una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva en la que los legisladores depositarán su voto al ser nombrados.

Al concluir la votación los Secretarios sacarán las cédulas de la urna para hacer el cómputo. Una vez realizado éste, la Secretaría lo hace saber al Presidente de la Mesa Directiva, quien lo da a conocer al Pleno y ordena el trámite correspondiente.

Cabe destacar que el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que para la elección de personas se requiere de mayoría absoluta, salvo que la Constitución o la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ordenen una mayoría distinta. Para ello, se llevarán a cabo cuantas rondas de votación sean necesarias.

En caso de empate en alguna votación ésta se repetirá en la misma Sesión, de resultar nuevamente empate el asunto se discutirá y votará en la siguiente Sesión.

Las disposiciones aludidas para los empates en las votaciones están previstas tanto en el Reglamento de la Cámara de Diputados como en el del Senado; sin embargo, el primer Reglamento agrega que de persistir el empate en la siguiente Sesión el asunto se desechará y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente Período de Sesiones Ordinarias, excepto si se trata de asuntos que requieran de una resolución inmediata, ya sea por su vencimiento o trascendencia, casos en los cuales se votarán nuevamente tras un receso.

Por su parte, el Reglamento del Senado agrega que cuando resultare empate en una votación para elegir personas, se repetirá en la misma Sesión tantas veces hasta alcanzar la mayoría necesaria.

4.1.4. ACUERDOS PARLAMENTARIOS.

La pluralidad prevaleciente en las Cámaras del Congreso de la Unión hace necesaria la creación de acuerdos parlamentarios para regular situaciones que tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como sus respectivos Reglamentos no prevén.

Asimismo, contribuyen a la convivencia pacífica entre las distintas fuerzas políticas existentes en ambas Cámaras ya que en algunas ocasiones ha menester crear normas para regular procedimientos particulares, al interior de cada Cámara. Lo cual obliga a los grupos parlamentarios a dialogar para llegar a acuerdos que resuelvan tales situaciones porque en caso contrario se corre el riesgo de paralizar la actividad parlamentaria.

En esta tesitura, José María Serna de la Garza señala: “*la integración plural del Congreso paulatinamente ha generado la necesidad de llegar a compromisos entre las distintas fracciones parlamentarias, para garantizar así la realización coordinada de las tareas de esta institución, en función de los principios de orden, equidad y economía funcional*”.³⁶⁰

Por otro lado, Francisco Berlín Valenzuela observa que los acuerdos parlamentarios son fuente genuina de derecho porque proceden de los órganos rectores de las Cámaras, lo cual obliga a sus integrantes a respetarlos. Asimismo, indica la riqueza de sus contenidos ya que pueden ser de carácter organizativo, administrativo o político.³⁶¹

La importancia de los acuerdos parlamentarios radica en su fundamento constitucional y legal. El primero se encuentra en el artículo 77, fracción I, el cual ordena que cada una de las Cámaras pueden sin intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. El segundo, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuyo artículo 3º, numeral 1, a la letra dice: “*El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra*”.

Susana Thalía Pedroza de la Llave señala que los alcances de los acuerdos parlamentarios consisten en regular procedimientos al interior de cada una de las Cámaras. Mientras que sus limitaciones las encuentra en que no deben regular situaciones al exterior de las mismas.³⁶²

³⁶⁰Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 6.

³⁶¹Berlín, op. cit., p. 86.

³⁶²Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Las fuentes del derecho parlamentario en México*, Documentos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2009, p. 14.

El Reglamento del Senado de la República en el artículo 275 establece que el objeto de los acuerdos parlamentarios es dictar resoluciones económicas relativas al régimen interior del Senado. Mismos que emite el Pleno a propuesta de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y los comités.

Siguiendo con el precepto en comento, los acuerdos parlamentarios propuestos por la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política se someterán de inmediato al Pleno. Sin embargo, los propuestos por las comisiones y los comités se remitirán al Presidente de la Mesa Directiva; ésta analizará su viabilidad y los presentará al Pleno.

Así, los acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno se publicarán en la Gaceta del Senado, de acuerdo al artículo mencionado.

La vigencia de estas normas parlamentarias es establecida en el régimen transitorio correspondiente. Asimismo, aclara el precepto en análisis que algunos acuerdos serán de observancia obligatoria para la legislatura que los aprueba; mientras que otros serán permanentes hasta que se disponga lo contrario.

En tanto que el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en el artículo 79 que el Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes; una de estas son los acuerdos parlamentarios que el mismo precepto las define como resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara.

De los preceptos citados se desprende la importancia de los acuerdos parlamentarios ya que ambos reconocen la necesidad de tales normas en un órgano colegiado como son las Cámaras del Congreso de la Unión, donde se dan cita los representantes de las diversas corrientes ideológicas existentes en nuestro país. Esta pluralidad en el seno de las Cámaras exige flexibilidad para su adecuado funcionamiento, porque resulta complicada una codificación que prevea todos los supuestos que rijan su actuación.

4.2. PERÍODOS DE SESIONES EXTRAORDINARIAS. SU REGULACIÓN.

Los artículos 67, 69 y 78, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las reglas de las sesiones extraordinarias.

Una de las atribuciones de la Comisión Permanente consiste, de conformidad con la fracción IV del artículo 78 constitucional, en convocar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras a sesiones extraordinarias. Para ello deberá expedir convocatoria, ya sea que la misma haya sido propuesta por el Ejecutivo o por acuerdo de la misma Comisión Permanente, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Por su parte la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

El artículo 67 constitucional dispone que cuando el Congreso o una sola de sus Cámaras, por tratarse de asunto exclusivo de ellas, se reúna en sesiones extraordinarias solo se ocuparán del asunto o asuntos que la Comisión Permanente someta a su conocimiento, de acuerdo a la convocatoria expedida para tal efecto.

En tanto que el artículo 69 constitucional ordena que en la apertura de las sesiones extraordinarias, ya sean del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Por su parte el numeral 4 del artículo 4° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, que de conformidad con el artículo 67 constitucional, el Congreso o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones.

Durante los periodos extraordinarios de sesiones, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

Un asunto muy interesante es el establecido en el artículo 126 de la Ley Orgánica, en el cual se dispone que al ocurrir la falta absoluta o temporal del Presidente de la República y el Congreso de la Unión se encontrare reunido en

un periodo extraordinario de sesiones, la Comisión Permanente, de inmediato, ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto.

El artículo 37 del Reglamento de la Cámara de Diputados define a las sesiones extraordinarias como aquellas que se celebren fuera de los periodos de sesiones ordinarias enunciados en la Constitución, en las cuales únicamente se tratarán los asuntos incluidos en la convocatoria que para tal efecto decreta la Comisión Permanente. Para ello el Presidente de la Cámara deberá citar a los legisladores, por regla general, cuarenta y ocho horas antes, sin embargo, en caso de urgencia lo hará, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación, a través de los servicios de difusión de la Cámara, asimismo, podrá auxiliarse de los medios de comunicación masiva que considere pertinentes.

Por otra parte, el mismo artículo impone al Presidente de la Cámara la obligación de explicar el objeto de la convocatoria, al inicio de la sesión de apertura del periodo de sesiones extraordinarias y declararlo concluido cuando se hubieren agotado los asuntos enlistados, o hasta veinticuatro horas antes del inicio del periodo de Sesiones ordinarias.

Sin embargo, si los asuntos materia del periodo extraordinario no se hubieren agotado en su totalidad, deberán ser enlistados en la siguiente sesión del periodo de sesiones ordinarias.

El artículo 51 del Reglamento del Senado de la República define a las sesiones extraordinarias como aquellas que se realizan de acuerdo con la convocatoria que al efecto expide la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, conforme al artículo 67 de la Constitución.

Si la convocatoria no establece fecha precisa para la celebración de la primera sesión extraordinaria del Senado, el Presidente del mismo emitirá la cita correspondiente por lo menos con veinticuatro horas de anticipación.

El mismo artículo del Reglamento del Senado de la República impone al Presidente la obligación de explicar el objeto conforme a la convocatoria, en la primera sesión extraordinaria.

En caso de que en las sesiones extraordinarias no se agotaren los asuntos materia de la convocatoria, quedan como pendientes para ser tratados en el periodo ordinario inmediato siguiente.

Las sesiones extraordinarias pueden ser públicas o secretas, de conformidad con el artículo 52 del Reglamento del Senado. Por regla general son públicas. Serán secretas aquellas que de manera expresa se declaren como tales, en las que se tratarán asuntos considerados como reservados en términos de ley.

El artículo 57 del Reglamento del Senado atribuye al presidente la facultad de declarar recesos durante las sesiones extraordinarias con la finalidad de recabar opiniones, promover acuerdos, o procurar condiciones que permitan el adecuado desahogo del Orden del Día.

4.3. SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU REGULACIÓN.

Sesión constitutiva. Las disposiciones relativas a esta sesión están contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 a 16 para la Cámara de Diputados y 58 a 61 para el Senado de la República.

Esta sesión tiene por objeto constituir legalmente a las Cámaras del Congreso de la Unión para el ejercicio de sus funciones; tiene lugar en la Cámara de Diputados cada tres años y en el Senado cada seis años.

Dicha sesión es conducida por la Mesa de Decanos de cada Cámara, y se efectúa el 29 de agosto a las 11:00 horas en el Salón de Sesiones de sus respectivos recintos.

Para ello, el Secretario General de la Cámara de Diputados y el Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado notificarán a los integrantes de la nueva legislatura la fecha de la sesión constitutiva al momento de entregarles su credencial de identificación y acceso.

Antes del inicio de la sesión constitutiva los presidentes de la Mesa de Decanos ordenarán a uno de los secretarios de la misma la comprobación del quórum, y una vez declarado éste dará inicio.

El siguiente acto de esta sesión consiste en dar a conocer el orden del día, el cual se ceñirá a: la declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados y senadores electos presentes, según sea el caso; elección de los integrantes de las respectivas Mesas Directivas; declaración de la legal constitución de las Cámaras; cita para sesión del Congreso General; y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

Realizado lo anterior, el Presidente de la Mesa de Decanos rendirá la protesta del cargo: *“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados (o Cámara de Senadores) del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la Nación me lo demande”*.

Enseguida el Presidente de la Mesa de Decanos tomará protesta a los diputados o senadores electos presentes en los siguientes términos: *“¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado o senador a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”*. Ante lo cual los diputados o senadores electos responderán, con el brazo derecho extendido: *“¡Si protesto!”*. El Presidente de la Mesa de Decanos, a su vez, contestará: *“Si no lo hacen así, que la Nación se los demande”*.

A continuación procederá la elección de la Mesa Directiva. Una vez realizada, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a los miembros electos a pasar al presídium a ocupar el lugar que les corresponde, con esto queda disuelta la Mesa de Decanos. Entonces, los Presidentes de las Mesas Directivas declararán constituidas sus respectivas Cámaras en los siguientes términos: *“La Cámara de Diputados o de Senadores del Congreso de los Estados Unidos*

Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones”.

Una vez constituida las Cámaras los Presidentes de las Mesas Directivas citarán para la Sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo que se celebrará a las 17:00 horas del primero de septiembre.

Como último acto de esta sesión, siguiendo el orden del día, los Presidentes de las Mesas Directivas designarán las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General, considerando la proporcionalidad de la integración del Pleno.

Sesión conjunta. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 5° que el Congreso se reunirá en sesión conjunta para la apertura del Primer Período de Sesiones Ordinarias de cada año de ejercicio del Congreso, como lo ordena el artículo 69 constitucional; así como para constituirse en Colegio Electoral a efecto de elegir Presidente de la República, ya sea interino o sustituto, ante la falta absoluta de éste, de conformidad con los artículos 84 y 85 de la Ley Fundamental de la Nación; asimismo, para calificar la renuncia del Presidente de la República, como lo establece el artículo 86 constitucional; y para tomarle la protesta al Presidente de la República cuando asuma el cargo, como lo dispone el artículo 87 del texto Fundamental. Así como para celebrar Sesiones Solemnes.

Las sesiones conjuntas se realizarán en el recinto de la Cámara de Diputados y las conducirá el Presidente de ésta.

Para la celebración de estas sesiones se requiere del quórum que para cada una de ellas dispone el primer párrafo del artículo 63 constitucional. Es decir, el cincuenta por ciento más uno de los integrantes de cada Cámara.

El artículo 6° de la Ley dispone que para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el 1° de septiembre, a las 17:00 horas y el 1° de febrero, a las 11:00 horas, de cada año.

Sesiones ordinarias. Las disposiciones relativas a estas sesiones están contenidas en los artículos 36 y 50 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente.

Tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados como el del Senado establecen que éstas son las que se celebran dentro de los Períodos de Sesiones Ordinarias ordenados en la Constitución. Es decir, aquellas sesiones celebradas entre el primero de septiembre y el quince o treinta y uno de diciembre y entre el primero de febrero y el treinta de abril.

Dichas sesiones se celebrarán los días martes y jueves de cada semana. Sin embargo, para el caso de la Cámara de Diputados su Reglamento Interior dispone que durarán hasta cinco horas, mismas que podrán prorrogarse si el Pleno así lo decide; en tanto, que para el Senado su Reglamento ordena que sus sesiones iniciarán por regla general a las once horas cuya duración será de hasta cuatro horas, las cuales se prorrogarán si el Presidente de su Mesa Directiva o el Pleno o un senador lo solicitaren.

Ambos Reglamentos dan la posibilidad de realizar sesiones ordinarias en días diferentes a los señalados, si así lo acuerda la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado corresponde dicha decisión al Presidente de su Mesa Directiva.

Sesiones extraordinarias. Las disposiciones relativas a estas sesiones están contenidas en los artículos 37 y 51 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente.

Estas sesiones son las celebradas fuera de los Períodos de Sesiones Ordinarias convocadas por la Comisión Permanente. En ellas se tratarán únicamente los asuntos incluidos en la convocatoria.

Los Presidentes de ambas Cámaras deberán explicar el objeto de la convocatoria en la primera sesión extraordinaria.

El Presidente de la Cámara de Diputados emitirá la cita correspondiente cuarenta y ocho horas antes, pero en caso de urgencia lo hará con veinticuatro

horas de anticipación. Para tal efecto, utilizará los servicios de difusión de la Cámara, asimismo se auxiliará, si lo considera pertinente, de los medios de comunicación masiva.

En el caso del Senado, el Reglamento dispone que cuando la convocatoria no establezca fecha precisa para la primera sesión extraordinaria el Presidente de la Mesa Directiva emitirá la cita correspondiente por lo menos con veinticuatro horas de anticipación.

Por otro lado, ambos Reglamentos ordenan que si los asuntos materia de la convocatoria no son agotados en estas sesiones serán listados y tratados en el Período de Sesiones Ordinarias inmediato.

Sesiones solemnes. Éstas son de carácter especial ya que en ellas se tratan exclusivamente los asuntos previstos en el artículo 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 56 del Reglamento del Senado.

Por otro lado, el carácter de especial esta dado en su formato y organización ya que dependen del decreto o acuerdo que les da origen en tratándose de la Cámara de Diputados; en tanto que para el Senado se realizarán de conformidad a su Reglamento y a las disposiciones en materia de ceremonial y protocolo.

El artículo 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política decretará o acordará la celebración de sesiones solemnes para:

I. Conmemorar sucesos históricos o efemérides,

II. Reconocer pública y solemnemente los méritos de personajes,

III. Recibir a visitantes distinguidos, delegaciones parlamentarias o invitados especiales, y

IV. Realizar actos protocolarios o diplomáticos.

El artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Senadores ordena que se convocará a sesiones solemnes para:

I. Conmemorar alguna efeméride;

II. Tributar homenaje a personajes ilustres;

III. Recibir a invitados distinguidos, nacionales o extranjeros; o

IV. Imponer la Medalla de Honor Belisario Domínguez.

Sesiones permanentes. Las disposiciones relativas a estas sesiones están contenidas en los artículos 39 y 55 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente.

Tendrán este carácter aquellas sesiones así acordadas por las Cámaras o a convocatoria del Presidente de la Mesa Directiva, en tratándose del Senado, ya sean ordinarias o extraordinarias, cuyo propósito sea desahogar asuntos manteniendo la sesión.

En estas sesiones se tratarán únicamente los asuntos previamente determinados en el acuerdo respectivo. No obstante, podrán incluirse en el Orden del Día asuntos de carácter urgente, si así, lo acordare el Pleno.

Durante su desarrollo el Presidente de la Mesa Directiva podrá decretar los recesos que estime pertinentes.

La misma concluirá por acuerdo del Pleno o al haberse agotado los asuntos que le dieron origen.

Sesiones secretas. De conformidad con los artículos 35 y 52 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, respectivamente, por regla general las sesiones en ambas Cámaras serán públicas. Sin embargo, serán secretas en los casos así previstos en sus respectivos reglamentos.

En las sesiones secretas únicamente estarán presentes los legisladores y el personal de apoyo que considere pertinente el Presidente de la Mesa Directiva (artículo 42 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Por tanto, se realizarán sin la presencia de público y no se transmitirán por ningún medio (artículo 53 del Reglamento del Senado de la República).

El artículo 40 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que se tratarán en sesión secreta los asuntos que:

I. Sean dirigidos a la Cámara con carácter de reservado, de acuerdo con las normas legales aplicables,

II. El Pleno califique con ese carácter por razones de seguridad nacional u orden público, y

III. Los que por mandato de ley debieran tratarse de esa manera.

Mientras que en el Senado el artículo 54 de su reglamento ordena presentar en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos considerados en el Título Cuarto de la Constitución o los miembros de la Junta de Gobierno del Banco de México;

II. Los asuntos que por su gravedad o trascendencia plantean al Pleno conjuntamente la Mesa y los grupos parlamentarios en materia de faltas a la disciplina parlamentaria por parte de los senadores;

III. Los asuntos que con carácter de reservados en términos de ley dirijan el Ejecutivo Federal, el Poder Judicial Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Gobernadores y las legislaturas de los estados, así como el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y

IV. Aquellos otros asuntos que a juicio de la Mesa deben tener el carácter de reservados conforme a las normas legales aplicables.

4.4.- PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES, PARA LOS PERÍODOS DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Las modificaciones que propongo están encaminadas a hacer eficiente el trabajo parlamentario en los Períodos de Sesiones Ordinarias de las Cámaras del Congreso de la Unión. Para ello, debe respetarse el derecho de las minorías a hacer propuestas para la integración del Orden del Día, así como para modificarlo. Además, resulta necesario garantizar a los autores de los votos particulares la exposición de los mismos. Ambas propuestas enriquecen el debate de los problemas a resolver.

Por otro lado, ha menester que las iniciativas de ley o decreto sean dictaminadas antes de discutirlos y votarlos. Porque de lo contrario se corre el riesgo de no solucionar la problemática nacional en su justa dimensión, cayendo en la superficialidad.

Los Grupos Parlamentarios y los Diputados, por sí mismos, en la Cámara de Diputados deben tener derecho a hacer propuestas para la integración del Orden del Día, y no únicamente a través de la Junta de Coordinación Política, como se desprende del artículo 59 de su Reglamento Interior. En contraste, el artículo 70 del Reglamento del Senado de la República reconoce dicho derecho tanto a los Grupos Parlamentarios como a los Senadores. Con tal modificación se beneficiarían las minorías parlamentarias y enriquecerían el debate.

Asimismo, con la finalidad de respetar el derecho de las minorías en la Cámara de Diputados debe modificarse el numeral 2 del artículo 65 de su Reglamento para que un 20% de los integrantes de dicha Cámara pueda modificar el Orden del Día, y no únicamente lo pueda hacer la Junta de Coordinación Política.

En este tenor, resulta necesario garantizar en la Cámara de Diputados el derecho de los autores de votos particulares para exponerlos, sin importar que el dictamen sea aprobado o desechado. Para ello propongo que se modifique la fracción III del artículo 104 de su Reglamento Interior.

Por otro lado, los numerales 5 y 6 del artículo 101 del Reglamento de la Cámara de Diputados deben modificarse. El primero, para que los Grupos Parlamentarios puedan proponer temas de Agenda Política a la Mesa Directiva, y no solamente a través de la Junta de Coordinación Política. El segundo, debe garantizar que todos los temas se desahoguen en la Sesión para la que fueron inscritos ya que de dicho numeral se desprende que no existe tal garantía.

De los apartados relativos a los plazos para emitir dictamen, contenidos en los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Se desprende que las comisiones tienen un plazo para emitir el dictamen, una vez que los asuntos les han sido turnados. Los plazos pueden prorrogarse por una ocasión. Sin embargo, del análisis de tales apartados no se desprende mecanismo alguno de sanción o presión para que las comisiones presenten el dictamen en los plazos establecidos.

Asimismo, en algunos casos los Reglamentos ordenan que los asuntos no dictaminados se presenten al Pleno para su discusión y votación, tal como lo disponen los artículos 184, numeral 1, y 217, numeral 3 de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente. En otros casos, tales asuntos, se desechan sin mayor explicación, de conformidad con lo establecido en los artículos 184, numeral 2, y 219, numeral 2, fracción III, inciso d, de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente.

Considero que con base en el respeto al derecho de iniciativa de los legisladores, debe implementarse un mecanismo de sanción a las comisiones, cuando no presenten los dictámenes correspondientes en los plazos previstos.

Por otro lado, todos los asuntos tratándose de iniciativas de ley o de decreto deben ser dictaminados y el Pleno, en su caso, decide su aprobación o rechazo.

Además, el Pleno no debería de discutir y votar asuntos sin un estudio previo, ya que hacerlo implica que las decisiones adoptadas no resuelven los problemas considerando su complejidad y profundidad. A excepción de los casos de urgente y obvia resolución, mismos que deben ser votados y aprobados por el Pleno en votación nominal.

Proceder a desechar los asuntos no dictaminados, es evidente la violación al derecho de iniciativa de los legisladores, sobre todo tratándose de las minorías.

PROPUESTA DE MODIFICACIONES

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Considero que el artículo 59 del Reglamento de la Cámara de Diputados debe ser reformado para que los Grupos Parlamentarios y los Diputados, por sí mismos, puedan hacer propuestas para la integración de el Orden del día, y no únicamente a través de la Junta de Coordinación Política. Así, aquéllos tendrán dos vías para incluir asuntos. Con lo cual las minorías parlamentarias se beneficiarían y enriquecerán el debate en la Cámara de Diputados.

Artículo 59.

- 1. La Mesa Directiva integrará el proyecto del Orden del día de las sesiones que dará a conocer al Pleno con las propuestas que reciba oportunamente de la Junta, los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones, así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal, los municipios y los organismos públicos o en su caso, de los particulares.*

El artículo 65 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en su numeral dos, requiere de modificaciones para que un 20% de la Cámara de Diputados pueda modificar el Orden del día, y no únicamente la Junta de Coordinación Política tenga esta atribución.

Artículo 65.

1. Las solicitudes de inclusión de asuntos en el Orden del día deberán remitirse por la Junta a la Mesa Directiva, señalando el Grupo, diputada o diputado proponente, y reunir los siguientes requisitos:

I. Presentará por escrito la solicitud, a más tardar a las 13:00 horas del día anterior a la Sesión. Se acompañará con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores, y

II. Incluirá información del asunto mediante una breve descripción.

2. El Orden del día, sólo se podrá modificar a propuesta de la Junta; la solicitud será expuesta por el Presidente. Acto seguido, la Secretaría consultará, en votación económica a la Asamblea, si es de aprobarse.

3. En caso de que la Junta no celebre Reunión, los grupos acordarán los términos para la recepción y registro de los asuntos que integrarán el Orden del día. Para ello, contarán con el auxilio del personal técnico de la Junta, quien recopilará los asuntos, y una vez integrado el Orden del día informará oportunamente a los grupos.

4. Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta.

Los artículos 89 y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados deben ser reformados porque las iniciativas de ley y constitucionales no pueden ser discutidas y votadas en el Pleno sin un dictamen previo de la comisión o comisiones correspondientes. Por otro lado, no deben desecharse sin un análisis previo ya que atenta contra el derecho de las minorías a ser escuchadas.

Artículo 89.

1. Si el dictamen correspondiente a las iniciativas no se ha presentado, cuando haya transcurrido el plazo para dictaminar, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

I. El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido,

II. La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad, y

III. Deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

2. En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones deberán resolverlas dentro de un término máximo de noventa días,

II. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta noventa días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga, y

III. Aquellas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El Presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

Artículo 184.

1. La Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia este Reglamento, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación.

2. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

El artículo 95 del Reglamento de la Cámara de Diputados, requiere modificaciones en el sentido expuesto para los dos anteriores ya que las minutas no pueden ser discutidas y votadas sin haberse dictaminado.

Artículo 95.

1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

I. El Presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se dé cuenta de él al Pleno;

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en

ambos casos el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.

b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

El artículo 101, del Reglamento de la Cámara de Diputados, en su numeral 5 debe reconocer el derecho a que los propios Grupos Parlamentarios puedan proponer temas de Agenda Política a la Mesa Directiva y así incorporarlos al Orden del día.

Asimismo, el artículo 101, del Reglamento de la Cámara de Diputados, en su numeral 6 debe garantizar que todos los temas se desahoguen en la Sesión para la que fueron inscritos.

Artículo 101.

1. La Agenda política se integrará hasta por dos temas de interés general y sólo tendrán una finalidad deliberativa. Un integrante de cada Grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, podrá fijar su postura al respecto.

2. El Coordinador de cada Grupo, será quien inscriba un orador para la ronda de posicionamientos de cada asunto. Si el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones en el momento en que el Presidente lo anuncie, perderá su turno.

3. Ningún tema del apartado de Agenda política se someterá a votación.

4. La Agenda política se abordará, en cada Sesión ordinaria, antes del desahogo de las iniciativas y tendrá una duración de hasta dos horas, por Sesión.

5. La Junta acordará el o los temas y el orden de éstos para su debido desahogo. Los temas que la Junta no acuerde proponer a la Mesa Directiva para su incorporación en el Orden del día, no se considerarán para las próximas sesiones, salvo que acuerde su inscripción.

6. El tema que no alcance a desahogarse en la Sesión en que fue inscrito, sólo podrá ser considerado para la siguiente, si la Junta acuerda su reinscripción.

El artículo 104, del Reglamento de la Cámara de Diputados, en su fracción III debe garantizar que el autor o autores de los votos particulares puedan exponer los motivos y contenido de éstos, sin importar que el dictamen sea aprobado o desechado.

Artículo 104.

1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular;

II. El Presidente de la Junta Directiva podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; si declina hacerlo, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión correspondiente;

III. Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Considero que las fracciones II y III, del artículo 202 del Reglamento del Senado de la República, deberían derogarse ya que los artículos reservados necesitan ser debatidos antes de votarse.

Artículo 202

1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:

I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;

II. Se consulta al Pleno si se admite o no a debate;

III. Si no se admite, se tiene por desechada; en su oportunidad, se somete a votación el artículo reservado, en los términos del dictamen;

IV. De admitirse, se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;

V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;

VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y

VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

PROPUESTA DE REDACCIÓN

Artículo 202

- 1. Para los debates en lo particular sobre artículos reservados o adiciones, el Presidente procede a desahogar cada propuesta registrada, de la manera siguiente:*
 - I. El autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma;*
 - II. Derogada.*
 - III. Derogada.*
 - IV. Se levantan listas de oradores en contra y a favor; inicia el primero registrado en contra;*
 - V. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no. En función de la respuesta, se dispone lo previsto en las fracciones VI y VII del párrafo 1 del artículo 199 de este Reglamento, en cuyo caso intervienen hasta dos oradores en cada nuevo turno;*
 - VI. De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procede de acuerdo a la fracción anterior; y*
 - VII. Agotada la lista de intervenciones registradas, se declara concluido el debate y, previa lectura por un Secretario del texto a considerar, se somete a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.*

Como parte fundamental del trabajo, basado en la crítica constructiva, propongo que las comisiones que no presenten dictamen en los plazos establecidos deberán ser sujetas de sanciones. Reitero, el Pleno no puede discutir y votar asuntos sin un dictamen previo, salvo las de urgente y obvia resolución. Para ello debe revisarse el artículo 217 del Reglamento del Senado de la República.

Artículo 217

1. Vencidos los plazos y prórrogas sin que se presente dictamen ni exista causa justificada para ello, a solicitud del o los proponentes, el Presidente por única vez reasigna el turno dirigiéndolo a la comisión o comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes. El plazo para dictaminar no es mayor a treinta días hábiles, sin posibilidad de prórroga.

2. En los casos de las iniciativas, proyectos o proposiciones presentados por los otros sujetos legitimados para ello, distintos a los senadores, el Presidente procede en los términos señalados en el párrafo anterior.

3. Cuando las comisiones a las que se reasignó el turno no presentan dictamen en el plazo establecido, el Presidente les retira inmediatamente el asunto y en sus términos lo somete directamente al Pleno, a más tardar en alguna de las dos sesiones ordinarias siguientes. En la tramitación de estos asuntos ante el Pleno se observan las reglas aplicables a los dictámenes, previstas en la Ley y este Reglamento.

Considero democrático que todas las iniciativas presentadas por los legisladores deben dictaminarse, y no someterse a un proceso de selección como lo ordena la fracción III del apartado 2 del artículo 219 del Reglamento del Senado de la República. Asimismo, remitir los expedientes sin dictamen al Archivo Histórico y Memoria Legislativa, resulta violatorio del derecho de las minorías a ser escuchadas. Generalmente sólo se da el trámite correspondiente a los asuntos de las mayorías. Debe considerarse la

posibilidad de crear una instancia parlamentaria avocada a estudiar la viabilidad de las iniciativas presentadas. Que haga las veces de filtro a iniciativas de lucimiento.

Artículo 219

1. Al iniciar cada año de ejercicio legislativo, la Mesa presenta al Pleno, dentro de las cinco primeras sesiones, un informe escrito sobre las iniciativas o proyectos pendientes de dictamen, precisando las diferentes actuaciones recaídas en cada una de ellas. El informe se publica en la Gaceta.

2. Respecto de las iniciativas y proyectos pendientes de dictamen la Mesa procede, en su caso una vez que se integren las comisiones, en los siguientes términos:

I. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los proyectos de la Cámara de Diputados, continúan su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda;

II. Las iniciativas de senadores de las que se disponga dictamen debidamente formulado sin haberse sometido aún al Pleno, también culminan su trámite legislativo;

III. Respecto de las iniciativas de senadores presentadas durante el año de ejercicio legislativo inmediato anterior, respecto de las cuales hayan transcurrido los plazos o incumplido las disposiciones previstas en los artículos 212 al 217 de este Reglamento, y que continúen sin dictaminar, se procede a lo siguiente:

a) Dentro de los treinta días hábiles siguientes al inicio del año de ejercicio legislativo la Mesa, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, remite a cada Grupo Parlamentario el listado de iniciativas presentadas por sus integrantes, a fin de que en un plazo no mayor a diez días hábiles, se pronuncien en forma escrita para mantener vigentes aquéllas que son de su interés;

b) *La Mesa también consulta, en iguales plazos y para los mismos efectos referidos en el inciso anterior, a las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras;*

c) *Las iniciativas así seleccionadas continúan el procedimiento legislativo, según corresponda en cada caso; y*

d) *Las iniciativas no seleccionadas por los grupos ni por las juntas directivas de comisiones son materia de un proyecto de acuerdo que la Mesa somete directamente al Pleno para concluir los trámites legislativos, descargar los turnos correspondientes y enviar los expedientes al Archivo Histórico y Memoria Legislativa para su resguardo.*

4.5. PERÍODOS DE SESIONES DE LOS PARLAMENTOS EN EL DERECHO COMPARADO.

4.5.1. AMÉRICA.

4.5.1.1. ARGENTINA.

La Constitución Política de la Nación Argentina ordena en el artículo 63 que el Poder Legislativo estará integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, tendrá un período de sesiones ordinarias al año, el cual inicia el primero de marzo y concluye el treinta de noviembre. Asimismo, puede prorrogarse a solicitud del Presidente de la Nación.

Por su parte, el artículo 64 constitucional dispone que el quórum de reunión para sesionar sea la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

Así, el artículo 65 de la Ley Suprema mandata que ambas Cámaras empezarán y concluirán sus sesiones simultáneamente; sin embargo, ninguna de ellas suspenderá sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra.

Respecto de las sesiones extraordinarias el artículo 63 únicamente menciona que ambas Cámaras pueden ser convocadas para este tipo de sesiones por el Presidente de la Nación sin aludir los casos que las motivaren.³⁶³

4.5.1.2. BRASIL.

La Constitución Política de la República Federativa del Brasil dispone en el artículo 57 que el Congreso Nacional se integrará por la Cámara de Diputados y el Senado Federal, tendrá dos períodos de sesiones ordinarias al año. El primero, del 15 de febrero al 30 de junio, y el segundo, del 1 de agosto al 15 de diciembre.

Sin embargo, si las fechas señaladas coincidieran en sábados, domingos o festivos, las reuniones se trasladarán para el primer día hábil siguiente.

El numeral 6 del precepto constitucional en comento señala que el Congreso Nacional será convocado a sesiones extraordinarias en los siguientes casos:

“I. Por el Presidente del Senado Federal, en el caso de decreto de estado de defensa o de intervención federal, de solicitud de autorización para decreto de estado de sitio y para juramento y la toma de posesión del Presidente y del Vicepresidente de la República;

II. Por el Presidente de la República, por los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, o a requerimiento de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, en caso de urgencia o interés público relevante.”

Asimismo, si el Congreso Nacional es convocado a sesiones extraordinarias para deliberar asuntos legislativos solo se ocupará de la materia para la cual fue llamado.³⁶⁴

³⁶³<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>

³⁶⁴<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1875/2.pdf>

4.5.1.3. ESTADOS UNIDOS.

La Constitución de los Estados Unidos ordena en su artículo I, sección 4, que el Congreso, Cámara de Representantes y Senado, se reunirá por lo menos una vez al año iniciando las sesiones el primer lunes de diciembre. Sin embargo, por virtud de la Enmienda XX de 1933 tal fecha se modificó para el tercer día de enero.

Puede observarse que la Constitución de los Estados Unidos únicamente dispone fecha de inicio de sus sesiones pero no del término de las mismas. Por lo que se configura un sistema de asamblea permanente.³⁶⁵

Al respecto, Susana Thalía Pedroza de la Llave apunta que: “...en la práctica, el período de sesiones ordinarias llega a extenderse a todo el año. Asimismo, si no hay asuntos de importancia, las Cámaras del Congreso norteamericano entrarán en receso a más tardar el 31 de julio de cada año o, en años no electorales, suspenderán sus sesiones en agosto.”³⁶⁶

4.5.2. EUROPA.

4.5.2.1. ALEMANIA.

La Ley Fundamental de Alemania ordena en el artículo 39, numeral 3, que el Bundestag determinará la clausura y la reapertura de sus sesiones. Sin embargo, su presidente podrá convocarlo para una fecha anterior cuando lo soliciten la tercera parte de sus miembros, el Presidente Federal o el Canciller Federal.

Asimismo, el artículo 42 de la Ley Fundamental dispone que las sesiones del Bundestag serán públicas, pero podrán ser secretas si así lo decide una mayoría de dos tercios, previa petición de una décima parte de sus miembros o del Gobierno Federal.

³⁶⁵http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/le/constitution_sp.pdf

³⁶⁶ Pedroza, op. cit., p. 97.

Por otro lado, el artículo 52, numeral 2, de la Ley Fundamental ordena que el Presidente del Bundesrat lo convocará cuando lo soliciten los delegados de al menos dos Länder o el Gobierno Federal.

Sus sesiones serán públicas pero podrán ser secretas, como lo dispone el numeral 3 del artículo 52 de la Ley Fundamental.³⁶⁷

Se desprende de los artículos comentados que los períodos de sesiones ordinarias, tanto del Bundestag como del Bundesrat, no tienen fecha precisa de inicio ni de clausura. Por lo tanto estamos en presencia de un sistema de asamblea permanente.

4.5.2.2. FRANCIA.

La Constitución francesa ordena en el artículo 28 que la Asamblea Nacional y el Senado tendrán un período ordinario de sesiones al año que inicia el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio. No obstante, el propio precepto dispone que los días de sesión de cada Cámara no podrán exceder de ciento veinte en el período ordinario. Asimismo, cada Cámara fijará sus semanas de sesión.

Sin embargo, el Primer Ministro podrá decidir la ampliación de los días de sesión. Para ello, deberá consultarlo con el presidente de la Cámara respectiva o la mayoría de miembros de cada Cámara.

Continuando con el precepto constitucional en comento, los días y los horarios de las sesiones serán determinados por los reglamentos de las Cámaras.

Asimismo, el artículo 33 de la Constitución francesa indica que las sesiones de las Cámaras serán públicas. Pero podrán reunirse en sesión secreta a petición del Primer Ministro o de una décima parte de sus respectivos miembros.

Respecto de períodos extraordinarios de sesiones, el artículo 29 de la Ley Fundamental francesa dispone que el Parlamento se reunirá para tal efecto a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea

³⁶⁷http://www.mexiko.diplo.de/contentblob/2036938/Daten/375140/ddatei_ley_fundamental.pdf

Nacional. Aquéllos versarán sobre un orden del día determinado. Agotado éste se dictará decreto de clausura, a más tardar doce días después de su fecha de reunión, si el período extraordinario de sesiones se celebró a petición de los miembros de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, se desprende del tercer párrafo del propio artículo 29 que la convocatoria a períodos de sesiones extraordinarias tiene ciertos límites ya que dispone que sólo el Primer Ministro podrá pedir una nueva reunión antes de que termine el mes siguiente a la fecha del decreto de clausura.

Por otro lado, el artículo 30 constitucional dispone que los períodos extraordinarios de sesiones serán abiertos y clausurados por decreto del Presidente de la República.³⁶⁸

4.5.2.3. GRAN BRETAÑA.

Gran Bretaña no cuenta con una Constitución escrita ya que se rige por la costumbre. Por virtud de ésta el Parlamento británico sesiona durante casi todo el año.

A la apertura de sesiones del Parlamento, la reina se presenta personalmente ante la Cámara de los Lores para pronunciar un discurso en el que hace propuestas de carácter legislativo y de gobierno. Sin embargo, en circunstancias especiales puede enviar a un comisionado real en su representación.³⁶⁹

4.5.2.4. ITALIA.

La Constitución de la República Italiana ordena en el artículo 62 que las Cámaras del Parlamento, Cámara de Diputados y Senado de la República, tendrán dos períodos de sesiones ordinarias al año; para ello se reunirán automáticamente el primer día no festivo de febrero y de octubre. Sin embargo, no hay disposición legal respecto de las fechas de término de los mismos.

³⁶⁸<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>

³⁶⁹Pedroza, op. cit., pp. 96-97.

Asimismo, el artículo 64 constitucional dispone que las sesiones de ambas Cámaras serán públicas, mas podrán acordar reunirse en sesión secreta.

Las sesiones de las Cámaras del Parlamento serán válidas solo si concurren a ellas la mayoría de sus integrantes, de conformidad con el artículo 64 de la Ley Fundamental italiana.

Por otro lado, el artículo 62 del ordenamiento en cita mandata que las Cámaras podrán ser convocadas a sesiones extraordinarias a iniciativa de sus respectivos presidentes, del Presidente de la República o cuando lo solicitaren un tercio de sus componentes. Cuando una de las Cámaras se reúna para celebrar sesiones extraordinarias, la otra será convocada automáticamente.³⁷⁰

4.5.2.5. RUSIA.

La Constitución de la Federación de Rusia dispone en el artículo 99 que la Asamblea Federal, Consejo de la Federación y Duma del Estado, es un órgano de funcionamiento permanente. Asimismo, dicho precepto ordena a la Duma celebrar su primera sesión a los treinta días de haber sido electa. No obstante, el Presidente de la Federación de Rusia podrá convocarla a sesión con anterioridad a la fecha prevista.

Por otra parte, el precepto en comento mandata que el diputado de mayor edad inaugurará la primera sesión de la Duma. El artículo 100 constitucional dispone que las Cámaras de la Asamblea Federal se reunirán por separado para celebrar sus sesiones, las cuales serán públicas pero en los casos previstos por sus reglamentos serán a puerta cerrada.

³⁷⁰<http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

CONCLUSIONES:

Todas las comunidades humanas necesitan de una organización política para su adecuado funcionamiento ya sea que se le llame polis, civitas o Estado.

Estado es un concepto Moderno que sirve para designar a las organizaciones políticas surgidas de las luchas políticas medievales entre los monarcas y sus opositores: Imperio, Iglesia y señores feudales. Asimismo, se aplicó a las ciudades italianas del renacimiento.

Del análisis del Estado se desprenden sus tres elementos: territorio, población y Poder. El primero, consiste en la porción de tierra delimitada donde el Estado ejerce su Poder. El segundo, alude a los individuos, ya sean nacionales o extranjeros, que se encuentran dentro del territorio del Estado y por tanto son sujetos del Poder de éste; asimismo, el pueblo como conjunto de hombres que pertenecen al mismo vinculados por la ciudadanía son parte de él. El tercero, es la unidad distinta de los miembros del Estado que dirige y ordena a la asociación para que ésta logre sus fines; además, el Poder es dominante ya que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza física para que se cumplan sus mandatos, aun en contra de la voluntad del miembro o grupos que se resistan a cumplirlos.

La soberanía es un atributo del Poder del Estado que se bifurca en los ámbitos interno y externo. Es decir, en lo interno dicho Poder es supremo ya que ningún otro está por encima de él, y en lo externo le da independencia frente a los otros Estados. Por tanto, la soberanía como concepto jurídico le da la capacidad al Estado para determinarse jurídicamente a sí mismo, sin que poderes extraños a él le impongan un ordenamiento jurídico.

La soberanía no significa que el Poder del Estado sea ilimitado jurídicamente porque tiene que respetar los derechos de las personas y el derecho internacional. Ya que la misma reside en la voluntad general, los ciudadanos. Por tanto, es inalienable e indivisible. Así, la voluntad general dirige las fuerzas del Estado para lograr el bien común, misma que constituye su finalidad. Es decir, que la soberanía al ser inalienable e indivisible se instituye para beneficio del pueblo, quien a través de la misma puede modificar su orden jurídico

conforme a sus intereses, porque lo que es benéfico para las generaciones de hoy, puede no serlo para las del mañana.

El gobierno es un arte para dirigir a las grandes comunidades humanas ya que para ello ha menester del dominio de conocimientos y técnicas. Por ello, se requiere de una estructura en la que se depositen las funciones del Poder del Estado.

El gobierno en sentido amplio es quien ejerce el Poder del Estado traduciendo la soberanía en leyes y actos.

El Estado de Derecho es aquel cuyo Poder esta controlado por la ley, misma que debe entenderse como expresión de la voluntad general. Asimismo, debe haber una efectiva división de poderes, entendida no de manera rígida sino en cuanto a la realización de sus funciones donde haya relaciones, controles e intervenciones mutuas derivadas de la ley. Además, la administración no deberá actuar de manera arbitraria, existiendo para ello recursos contencioso-administrativos a los cuales puedan recurrir los ciudadanos cuando aquélla actúe de dicha forma. Todo ello para garantizar los derechos y libertades fundamentales de las personas.

El régimen político es el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social compuesto de valores, normas y estructuras de autoridad para organizar la estructura del Poder político. Mismas que aseguran la realización regular y ordenada de la lucha por el Poder y su ejercicio.

El sistema político es un conjunto de roles constituido por el régimen político y su relación con los otros elementos del sistema social. A través de los cuales la sociedad busca realizar las metas que ha elegido.

El gobierno es quien realiza las acciones tendentes a lograr objetivos que la sociedad se ha propuesto.

El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos es un órgano del Estado a través del cual éste ejerce su Poder, para elaborar el marco jurídico que norma al Estado mismo y a la sociedad.

La importancia del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos se observa en las atribuciones que posee producto de la tradición parlamentaria en los Estados Liberales. Así, como de la dinámica de las sociedades contemporáneas.

El Congreso de la Unión se ha fortalecido gracias al pluralismo reflejado en su composición, mismo que lo ha convertido en el foro donde se hacen oír las diversas corrientes ideológicas que conforman nuestro país.

La organización y funcionamiento actuales del Congreso de la Unión están determinados por la participación de las sociedades de masas que se refleja a través de los partidos políticos, mismos que están representados en el seno de las Cámaras de aquél.

El funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión requiere de una modernización en el trabajo desplegado en los Periodos de Sesiones Ordinarias consistentes en otorgar facultades a los Grupos parlamentarios para que por sí mismos puedan hacer propuestas para la integración de el Orden del día, y no únicamente a través de la Junta de Coordinación Política. Así, a través de este mecanismo se beneficiarían las minorías y enriquecerían el debate. Asimismo, resulta de capital importancia que la modificación de el Orden del día puedan hacerla los legisladores cuando constituyan un 20%, y no sólo a través de la Junta de Coordinación Política.

Por su parte, el Pleno no debería de discutir y votar asuntos sin un estudio previo, porque los artículos 89, 95 y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados disponen que se discutirán y votarán aunque no se presenten los dictámenes

Respecto de los votos particulares debe garantizarse al autor o autores de los mismos su exposición, sin importar que el dictamen sea aprobado o desechado.

Existe insuficiencia normativa en el Poder Legislativo mexicano ya que además de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, ha menester un Reglamento para el Congreso de la Unión y uno para la Comisión Permanente.

La necesidad de un Reglamento para el Congreso de la Unión se refleja en que no existen procedimientos para los casos de suspensión de Garantías y de cómo se realizará la elección de Presidente de la República, cuando ocurra su falta absoluta antes de terminar su mandato.

En lo concerniente a la Comisión Permanente se requiere de un Reglamento para la misma porque actualmente opera bajo un acuerdo parlamentario. Es decir, se necesita de una norma, la cual otorgaría imparcialidad a sus procedimientos.

Hoy, la tendencia en el derecho comparado y en el nuestro es extender los Periodos de Sesiones Ordinarias de los Parlamentos porque el cúmulo de asuntos a tratar va en aumento.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, J. M. BOSCH EDITOR, Barcelona, 2000.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, tomo I, UNAM, México, 1994, p. 199.

_____, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 1, Oxford, México, 1999, 2° ed.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 3° reimp.

Carbonell, Miguel, *et. Al.* (compiladores), *Constituciones históricas de México*, Porrúa, México, 2004, 2° ed.

Castellanos, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 2007, 47° ed.

Cueva, Mario de la, *La idea del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 5° ed.

De Esteban, Jorge y González – Trevijano, Pedro J., *Tratado de Derecho Constitucional*, T. III, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, 1° reimp.

Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Taurus, Madrid, 1981, 8° ed.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1980, 6° ed.

Emerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olgún, Víctor (coordinadores), *Tratado de ciencia política*, Anthropos, México, 2007.

Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2004, 2° ed.

_____, *Poder ejecutivo*, Porrúa, México, 2008.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 2003, 3° ed.

García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1978, 29° ed.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 1° reimp.

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, 16° reimp.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Porrúa, México, 2010, 26° ed.

México. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie I, vol. I, tomo I, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, coed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.

Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional: El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Pedroza de la Llave, Susana Thalia, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003.

_____, *Las fuentes del derecho parlamentario en México*, Documentos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2009.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Porrúa, México, 2006, 15° ed.

Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, 3° ed.

Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, McGraw-Hill, México, 1997.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Porrúa, México, 2005, 17° ed.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2009, 40° ed.

OTRAS FUENTES

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 23 de diciembre de 1962.
Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 6 de octubre de 1977.
Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 4 de noviembre de 1986.
Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 19 de agosto de 1993.
Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 31 de julio de 1996.

LEGISLACIÓN

Acuerdo de la Comisión Permanente, por el que se establecen los Lineamientos para el Desarrollo de las Sesiones durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio de la LXII Legislatura

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento de la Cámara de Diputados

Reglamento del Senado de la República

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

Fuentes electrónicas

<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/disposiciones.php>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1875/2.pdf>

http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/le/constitution_sp.pdf

http://www.mexiko.diplo.de/contentblob/2036938/Daten/375140/ddatei_ley_fundamental.pdf

<http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>

<http://www.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>

http://www.embrumex.com.mx/pdfs/constitucion_sp.pdf

ANEXO

ACUERDO DE LA COMISIÓN PERMANENTE BAJO EL CUAL DESARROLLÓ SUS SESIONES DURANTE EL PRIMER RECESO DEL PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXII LEGISLATURA

DE LA COMISIÓN PERMANENTE, POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DURANTE EL PRIMER RECESO DEL PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXII LEGISLATURA

Honorable Asamblea:

El Presidente de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios de la Comisión Permanente que funcionará durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

Considerando

I. Que para el adecuado ejercicio de las facultades y obligaciones constitucionales y legales que la Comisión Permanente tiene encomendados, es necesario contar con un instrumento normativo que sistematice, interprete y amplíe la normatividad vigente, con la finalidad de hacer más eficiente el desarrollo de sus trabajos.

II. Que si bien la normatividad existente relativa al funcionamiento de la Comisión Permanente presenta diversos aspectos no regulados, es posible integrar gran parte de ellos a través de los acuerdos parlamentarios, considerando los precedentes que rigen la organización y funcionamiento de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión.

III. Que conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es necesario definir el procedimiento para que la información producida en el ámbito del presente Acuerdo pueda ser publicada y difundida con base en los criterios establecidos.

Por lo expuesto, nos permitimos someter a su consideración las siguientes

Disposiciones generales

Artículo Primero. El presente Acuerdo tiene por objeto la interpretación de las normas legales y reglamentarias que rigen a la Comisión Permanente en lo relativo a la celebración de sus sesiones; los registros de asistencia de las legisladoras y los legisladores; la integración, formulación y desahogo del orden del día; los procedimientos para las discusiones; el control de acceso a las sesiones y la difusión de sus trabajos.

Artículo Segundo. Los asuntos no previstos en el presente Acuerdo serán interpretados y resueltos por consenso de los integrantes de la Mesa Directiva.

De la celebración de las sesiones

Artículo Tercero. La Comisión Permanente sesionará una vez por semana, preferentemente los días miércoles, de conformidad con el calendario legislativo anexo al presente. Las sesiones darán inicio a las 11 de la mañana y tendrán una duración de hasta cuatro horas. La Asamblea podrá acordar que se amplíe el tiempo cuando existan asuntos cuyo despacho sean de especial interés, o para agotar todos los puntos que integran el orden del día.

La Presidencia de la Mesa Directiva podrá convocar a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente notificando a sus integrantes cuando menos con 24 horas de anticipación. También, por acuerdo de la Asamblea, podrán celebrarse sesiones en días u horas distintos a los programados.

De las asistencias

Artículo Cuarto. Para verificar que exista el quórum legal para el inicio de cada sesión, la Secretaría de la Mesa Directiva pasará lista de asistencia.

Por ello, y con objeto de contar con el registro correcto de asistencias y solicitudes de uso de la palabra, los representantes de los Grupos Parlamentarios informarán a la Secretaría de la Mesa Directiva, a más tardar al inicio de la sesión, los nombres de las legisladoras y los legisladores que sustituirán de manera indistinta en sus funciones a los titulares.

Una vez declarada abierta la sesión, las legisladoras y los legisladores que hayan pasado lista de asistencia no podrán ser sustituidos.

En caso de que algún legislador titular no pueda asistir a las reuniones de las comisiones de trabajo a las que pertenezca, el coordinador de su Grupo Parlamentario deberá notificarlo por escrito al Presidente de la misma, informando el nombre del legislador sustituto que cubrirá la ausencia. Dicho legislador tendrá voz y voto en la comisión de que se trate.

De la integración, formulación y desahogo del orden del día

Artículo Quinto. La Mesa Directiva sostendrá reunión previa el día de la sesión, preferentemente a las 9:00 horas, para acordar el orden del día correspondiente.

Al efecto, deberá considerar las propuestas que reciba oportunamente de los representantes de los Grupos Parlamentarios, los dictámenes que le remitan las comisiones de trabajo y, en general, los asuntos que reciba de los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados, las autoridades locales del Distrito Federal y demás organismos públicos o, en su caso, de la ciudadanía.

A esta reunión se invitará a los representantes de los Grupos Parlamentarios que haya designado cada Cámara.

Artículo Sexto. La legisladora o el legislador que requiera la inclusión en el orden del día de una iniciativa, proposición con punto de acuerdo, excitativa, o algún punto para la agenda política, hará llegar la solicitud a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Mesa Directiva, por conducto del representante de su Grupo

Parlamentario, hasta las 14:00 horas del día anterior a la sesión en la que se solicita que el asunto sea incorporado.

Siempre que se trate de iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo y excitativas, al oficio de petición se anexará el documento en versión impresa y electrónica. El documento impreso deberá contener el nombre y la firma autógrafa o, en su caso, electrónica, de la legisladora o el legislador que la suscribe y el trámite que solicite. Los asuntos remitidos por legisladores no integrantes de la Comisión Permanente se registrarán únicamente con el trámite de sólo turno a comisión.

Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de obvia o urgente resolución, así deberá de señalarse expresamente.

Artículo Séptimo. La Mesa Directiva integrará los asuntos a desahogar durante las sesiones, preferentemente de acuerdo al siguiente orden:

- a. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior.
- b. Comunicaciones.
- c. Solicitudes de licencia.
- d. Iniciativas de ley o de decreto.
- e. Dictámenes.
- f. Proposiciones con punto de acuerdo.
- g. Solicitudes de excitativa.
- h. Agenda política.

Este orden podrá modificarse por acuerdo de la Asamblea.

Artículo Octavo. El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando haya sido publicada previamente en la Gaceta Parlamentaria. En este caso y de no haber objeción de alguna legisladora o legislador se pondrá de inmediato a votación.

Artículo Noveno. Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria. Sólo se dará lectura a aquellas que deban seguir algún trámite reglamentario. En ningún caso se someterá a discusión o votación de la Asamblea una comunicación.

Artículo Décimo. Cuando algún legislador o legisladora solicite licencia, deberá dirigir el oficio a la Presidencia de la Mesa Directiva, especificando la causa o motivo de la petición y el tiempo que permanecerá separado de su encargo, en los términos del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Undécimo. En el rubro de proposiciones con punto de acuerdo podrán presentarse los asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que la Comisión Permanente, en el ámbito de su competencia, se pronuncie o resuelva lo conducente.

Toda proposición con punto de acuerdo que vaya dirigida a cualquiera de las Cámaras, o aquellas cuya materia no sea competencia explícita de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente, será turnada inmediatamente por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión o comisiones ordinarias que correspondan.

Artículo Duodécimo. En cada sesión serán inscritas todas las proposiciones con punto de acuerdo que interesen a las legisladoras o los legisladores; el número máximo que se presentarán en tribuna será conforme a la siguiente distribución; en este sentido, los Grupos Parlamentarios definirán el orden o prioridad en el registro para abordarse en la sesión:

Grupo Parlamentario

- PRI 6
- PAN 4
- PRD 3
- PVEM 1
- Movimiento Ciudadano 1
- PT 1

Artículo Decimotercero. La Presidencia dictará el turno a las comisiones que corresponda, a aquellas proposiciones publicadas en la Gaceta Parlamentaria que no alcancen a ser abordadas en la misma sesión en que se registren, salvo que el Grupo Parlamentario solicite que se consideren para una subsecuente.

Artículo Decimocuarto. Cuando se solicite que se formule excitativa a alguna comisión legislativa, el promovente deberá remitir por medio del representante de su Grupo Parlamentario un oficio dirigido a la Presidencia de la Mesa Directiva, en el que detalle lo siguiente:

- a) El autor de la iniciativa, proposición o asunto que se trate;
- b) La fecha de presentación y del turno respectivo; y
- c) La comisión o comisiones a las que se turnó para su estudio y dictamen.

Una vez recibido el oficio, el asunto será programado en el orden del día de la sesión para que la Presidencia de la Mesa Directiva informe en su oportunidad de la recepción de la solicitud respectiva y dicte el trámite que corresponda.

Artículo Decimoquinto. El rubro de agenda política se desarrollará mediante debate pactado y se incorporarán aquellos temas de interés general que motivan la discusión de las legisladoras y los legisladores, pero que no entrañan una proposición con punto de acuerdo o algún otro trámite posterior.

Se destinará a más tardar la última hora de cada sesión para abordar estos temas.

En el orden del día sólo se inscribirán un máximo de dos temas de agenda política por sesión, en orden decreciente, a partir del número de integrantes de cada Grupo Parlamentario. El Grupo que inscriba un tema de agenda política no logrará el registro de otro tema más, sino hasta que se hayan discutido los que registren los otros Grupos. En caso de que algún Grupo decline su derecho de inscribir un tema para debate en la sesión que le corresponda, la oportunidad se le trasladará al Grupo que le continúe en número de integrantes.

Artículo Decimosexto. A petición de los representantes de los grupos parlamentarios, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, instruirá la publicación en la Gaceta Parlamentaria de los textos remitidos por los legisladores que tengan por objeto alguna efeméride y la Secretaría General de la Cámara de Diputados gestionará su difusión ante el Canal del Congreso.

Artículo Decimoséptimo. El tiempo de que disponen las legisladoras y los legisladores para la presentación de los asuntos es el siguiente:

- a) Iniciativas hasta por cinco minutos.
- b) Proposiciones con punto de acuerdo hasta por cinco minutos.
- c) Agenda política hasta por cinco minutos tanto para el promovente como para los demás oradores.

Estos tiempos podrán reducirse, previo acuerdo entre la Mesa Directiva y los representantes de cada Grupo Parlamentario, con el objeto de agilizar las tareas de la Asamblea.

De las discusiones

Artículo Decimooctavo. Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de su correspondiente lectura sólo si fueron distribuidos con oportunidad antes de que se vayan a abordar en la sesión y previa consulta a la Asamblea en votación económica. En todo caso, la publicación de los dictámenes surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Artículo Decimonoveno. En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada Grupo Parlamentario hasta por cinco minutos.

Las demás reglas para la discusión de los dictámenes serán las que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los representantes de los Grupos Parlamentarios, determinar e interpretar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones.

Artículo Vigésimo. Las proposiciones cuya materia sea competencia de la Comisión Permanente serán turnadas por la presidencia de la Mesa Directiva a la comisión de trabajo que corresponda, sin que proceda a discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador, en cuyo caso su admisión será discutida y votada por la Asamblea, pudiendo intervenir un orador en contra y un orador en pro hasta por cinco minutos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría se considerará desechada y no podrá volver a presentarse.

b) Cuando el trámite haya sido solicitado de obvia o urgente resolución y sea calificado así por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, en cuyo caso será leída y puesta inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.

Artículo Vigésimo Primero. Las deliberaciones sobre los asuntos contenidos en la agenda política deberán iniciar con el Grupo Parlamentario que haya solicitado su registro, pudiendo anotarse hasta una ronda de oradores para cada Grupo, en el orden que se acuerde, para que fijen su posición al respecto.

La presidencia de la Mesa Directiva podrá destinar la última hora de sesión para discutir o deliberar sobre alguno o los temas de este capítulo, acordando con los representantes de los Grupos Parlamentarios el tiempo destinado para la presentación de otros asuntos del orden del día.

Del control de acceso a las sesiones

Artículo Vigésimo Segundo. Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 212 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sólo con permiso de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente podrán ingresar al Salón de Sesiones personas que no sean legisladoras o legisladores. A tal efecto, los interesados deberán acreditarse previamente y no podrán portar pancartas u objetos que perturben el orden, obstruyan la visibilidad o distraigan a los legisladores; de igual forma, se deberán comprometer a observar lo dispuesto en los artículos 205, 207 y 209 del mismo ordenamiento.

Artículo Vigésimo Tercero. Para apoyar el trabajo de las legisladoras y los legisladores en el interior del Salón de Sesiones, cada Grupo Parlamentario podrá contar con el número de personal de apoyo que por consenso acuerden sus representantes.

Dicho personal deberá estar debidamente acreditado por la Secretaría General de la Cámara de Diputados y se ubicará en las áreas que no obstruyan la visibilidad de los legisladores ni perturben el orden.

De la difusión de los trabajos de la Comisión Permanente

Artículo Vigésimo Cuarto. En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados se publicará todo lo relativo al desarrollo de los trabajos de la Comisión Permanente. Invariablemente se deberá publicar lo siguiente:

- a) Las actas de las sesiones públicas.
- b) Las comunicaciones.
- c) Las iniciativas con proyectos de ley o de decreto que se presenten en las sesiones.
- d) Los dictámenes de las comisiones de trabajo y los votos particulares que sobre los mismos se presenten.
- e) Los proyectos de punto de acuerdo.
- f) Los acuerdos del Pleno de la Comisión Permanente y de las comisiones, en su caso.
- g) Las proposiciones y acuerdos de la Mesa Directiva y de los representantes de los Grupos Parlamentarios.
- h) Las convocatorias y el orden del día de las reuniones de las comisiones de trabajo de la Comisión Permanente.
- i) Los documentos que disponga la Mesa Directiva y aquellos cuya publicación soliciten a ésta los representantes de los Grupos Parlamentarios.

Por lo que se refiere a las iniciativas con proyecto de ley o de decreto, las proposiciones con punto de acuerdo de las legisladoras y los legisladores y las solicitudes de excitativa, la Presidencia de la Mesa Directiva dictará el trámite que haya sido solicitado expresamente al momento de registro para inclusión en el orden del día, o que corresponda de conformidad con los documentos remitidos para publicación en la Gaceta Parlamentaria, según establece el Artículo Sexto del presente Acuerdo.

Artículo Vigésimo Quinto. La Gaceta Parlamentaria se imprimirá todos los días en que sesione la Comisión Permanente. Su contenido se difundirá a través de los servicios electrónicos de información de la Cámara de Diputados.

Transitorio

Único. El presente acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y tendrá vigencia durante el Primer Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura.

Comisión Permanente, 27 de diciembre de 2012.

Diputado Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica)
Presidente de la Directiva
Diputado Manuel Añorve Baños (rúbrica)
Partido Revolucionario Institucional
Senador Arturo Zamora Jiménez (rúbrica)
Partido Revolucionario Institucional
Diputado Fernando Rodríguez Doval (rúbrica)
Partido Acción Nacional

Senador Francisco Domínguez Servién (rúbrica)
 Partido Acción Nacional
 Diputado Silvano Aureoles Conejo (rúbrica)
 Partido de la Revolución Democrática
 Senadora Dolores Padierna Luna (rúbrica)
 Partido de la Revolución Democrática
 Diputada Judith M. Guerrero López (rúbrica)
 Partido Verde Ecologista de México
 Senador Luis Armando Melgar Bravo (rúbrica)
 Partido Verde Ecologista de México
 Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)
 Movimiento Ciudadano
 Diputado Ricardo Cantú Garza (rúbrica)
 Partido del Trabajo
 Senadora Martha Palafox Gutiérrez (rúbrica)
 Partido del Trabajo

Diciembre 2012

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21 Instalación	22
23	24	25	26	27 Sesión Plenaria	28	29
30	31					

Enero 2013

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1	2	3 Sesión Plenaria	4	5
6	7	8	9 Sesión Plenaria	10	11	12
13	14	15	16 Sesión Plenaria	17	18	19
20	21	22	23 Sesión Plenaria	24	25	26
27	28	29	30 Sesión Plenaria	31	1 Sesión Clausura	