



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

**“EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO: ANALISIS Y
PROPUESTA DE REFORMA”**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
EFRÉN CHÁVEZ HERNÁNDEZ

TUTOR PRINCIPAL:
DR. FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTORAL:

DRA. CECILIA JUDITH MORA DONATTO
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

DR. ELISEO MURO RUIZ
Facultad de Derecho UNAM

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE DE 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.

EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO: ANALISIS Y PROPUESTA DE REFORMA

Contenido general

Acrónimos, siglas y abreviaturas

Introducción

PRIMERA PARTE: TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO HISTORIA DEL PARLAMENTO

- I. Referencias históricas sobre el surgimiento del poder legislativo
- II. El poder legislativo en el constitucionalismo mexicano

CAPÍTULO SEGUNDO CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

- I. El derecho parlamentario
- II. Las funciones parlamentarias
- III. Deficiencias del poder legislativo
- IV. El desarrollo parlamentario o modernización legislativa

CAPÍTULO TERCERO EL CONGRESO GENERAL Y LOS CONGRESOS ESTATALES

- I. El derecho parlamentario estatal mexicano
- II. Debilidades del poder legislativo mexicano
- III. El proceso de cambio en el poder legislativo federal y estatal mexicano
- IV. La participación de los congresos estatales en la consolidación del federalismo
- V. La reforma al poder legislativo estatal: la temática para el análisis y la propuesta de esta investigación

SEGUNDA PARTE: ANALISIS Y PROPUESTA DE REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL

CAPÍTULO CUARTO PRIMER ASPECTO: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (PRIMERA PARTE): ÓRGANOS RECTORES, COMISIONES Y GRUPOS

- I. Órganos rectores
- II. Comisiones legislativas
- III. Grupos parlamentarios

CAPÍTULO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): SERVICIOS DE APOYO PARLAMENTARIO

- I. Órganos de apoyo técnico parlamentario
- II. Servicios administrativos
- III. Servicio de carrera en el poder legislativo

CAPÍTULO SEXTO

SEGUNDO ASPECTO: EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

- I. Función representativa
- II. Función financiera
- III. Procedimiento Legislativo
- IV. Control parlamentario
- V. Dirección u orientación política
- V. Función jurisdiccional

CAPÍTULO SÉPTIMO

TERCER ASPECTO: EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

- I. Inelegibilidad e incompatibilidades
- II. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria
- III. Obligaciones y derechos de los diputados
- IV. Régimen de sanciones
- V. Ética Parlamentaria

CAPÍTULO OCTAVO

CUARTO ASPECTO: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS LEGISLATURAS

- I. Vínculos con la ciudadanía
- II. Relación con los medios de información
- III. Nexos con los partidos políticos
- IV. Relaciones con otros entes públicos
- V. Asociaciones de diputados
- VI. La diplomacia parlamentaria

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

Acrónimos, siglas y abreviaturas empleadas

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
CCF	Código Civil Federal
CPE	Constitución Política del estado respectivo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Frac.	Fracción
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFRASP	Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos
LOALDF	Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
LOCE	Ley Orgánica del Congreso del estado respectivo
LOCG	Ley Orgánica del Congreso General
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PASC	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina
PCD	Partido Convergencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RCD	Reglamento de la Cámara de Diputados
RICE	Reglamento Interior del Congreso del estado respectivo
RSR	Reglamento del Senado de la República
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCION

Presento la investigación “El Derecho parlamentario estatal mexicano: análisis y propuesta de reforma”, cuyo objetivo es examinar la situación que guarda el derecho parlamentario en los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en su caso, formular propuestas de reforma para el fortalecimiento de los mismos.

El derecho parlamentario es la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado parlamento o poder legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

El derecho parlamentario estatal, por su parte, es la disciplina jurídica emanada del derecho constitucional local que estudia el poder legislativo de los entes territoriales denominados estados, entidades federales o entidades federativas, que es una materia en desarrollo en México.

Mediante la teoría del derecho parlamentario y con el auxilio del método comparado presento un análisis de los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de examinar la situación que guardan respecto a su organización y ejercicio de funciones, para formular propuestas de reforma para el fortalecimiento de los mismos.

El derecho parlamentario estatal es una materia importante en el ámbito del derecho constitucional local, por ello, argumento que un estudio sistemático de las legislaturas de las Entidades de la Federación, mejorará y fortalecerá el sistema federal.

Considero necesario el estudio del derecho parlamentario estatal mexicano porque esto contribuirá a los congresos locales cumplan con mayor eficacia y eficiencia las funciones que tienen encomendadas.

Los poderes estatales son importantes, especialmente en un sistema federal; y tienen especial relevancia en la conformación del orden jurídico local. Por ello, juzgo que si se consolida al poder legislativo para que desempeñe mejor

sus funciones, todo el sistema jurídico se fortalecerá, ya que los ordenamientos normativos son resultado del quehacer de la institución representativa.

Al iniciar la investigación planteé como pregunta de investigación la siguiente: ¿Qué reformas tienen que hacerse en el poder legislativo de las entidades federativas con el fin de consolidarlo como un auténtico poder, para el ejercicio pleno de sus funciones, en un Estado democrático de Derecho, fortaleciendo así al federalismo en México?

La hipótesis principal de mi investigación es que a través del derecho parlamentario se puede identificar que el poder legislativo estatal en México debe reformarse en los siguientes rubros: 1) organización y funcionamiento; 2) ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) estatuto de los parlamentarios; y 4) relaciones institucionales de las legislaturas.

Para comprobar dichas hipótesis elaboré una prueba compuesta por:

- 1) análisis doctrinal de cada uno de los aspectos por reformar;
- 2) análisis empírico de la situación que guardan dichos aspectos en las legislaturas estatales a partir de su regulación legal y la información que de ellas se tiene;
- 3) confrontación de dichos rubros en el derecho comparado; y
- 4) formulación concreta de propuestas de reforma.

Para examinar las 32 legislaturas locales opté por el método comparado en su vertiente de microcomparación, como lo explico en el capítulo tercero.

El enfoque de este estudio es básicamente jurídico, aunque también hago referencia a conceptos de la ciencia política, para tener un estudio lo más completo posible.

Para la elaboración de esta investigación hice uso de las técnicas de investigación documental, así como de la técnica de investigación empírica del muestreo (para elegir algunos congresos y sus respectivas leyes orgánicas).

He dividido la investigación en dos partes: la primera referida a la teoría del derecho parlamentario mexicano; y la segunda, enfocada al análisis y propuesta de reforma al poder legislativo estatal.

En la primera parte, dedicada a la “teoría”, abordaré tres capítulos introductorios: el primero sobre la historia de parlamento; el segundo, sobre el derecho parlamentario en general, donde incluiré el concepto de desarrollo parlamentario o modernización legislativa; y el capítulo tercero, donde hablaré del poder legislativo federal y estatal en México.

En la segunda parte, “análisis y propuesta de reforma”, compuesta por los capítulos cuarto a octavo presentaré el análisis y propuesta de reforma de cada uno de los rubros mencionados en la hipótesis, aplicándoles la prueba descrita; así, los capítulos cuarto y quinto se refieren a la organización institucional de los congresos locales; el sexto, al ejercicio de las funciones parlamentarias (aunque desde el capítulo segundo se aborda teóricamente el tema de las funciones); el capítulo séptimo estudia el estatuto de los parlamentarios; y el octavo, las relaciones institucionales de la legislaturas.

Así pues, la forma de examinar el problema está compuesta por un análisis doctrinal de las instituciones; una descripción de la situación de dichas instituciones en los congresos y, finalmente, una propuesta de cómo considero podría estar.

Escogí este orden de análisis de los capítulos cuarto a octavo en atención a los puntos mencionados en la hipótesis: 1) organización y funcionamiento (capítulos cuarto y quinto), 2) ejercicio de las funciones parlamentarias (capítulo sexto); 3) estatuto de los parlamentarios (séptimo); y 4) relaciones institucionales de las legislaturas (capítulo octavo).

Finalmente, quisiera expresar mi gratitud sincera a todos los que participaron para que esta tesis pudiera ser realizada: al Instituto de Investigaciones Jurídicas y al Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, dignamente dirigidos por el Dr. Héctor Fix-Fierro y el Dr. Jorge Fernández Ruiz, respectivamente; al Dr. Francisco Ibarra Palafox, coordinador de la Unidad de Estudios de Posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas; a los miembros del Comité Tutorial: el doctor Francisco Paoli Bolio, la doctora Cecilia Mora-Donatto y el doctor Eliseo Muro Ruiz; así como a los sinodales Dr. Jorge Fernández Ruiz y Dr. Daniel Márquez Gómez, por sus atinadas observaciones. A Esther Chávez

Anaya, secretaria de la coordinación del Doctorado en el Instituto, por su diligente apoyo en todas las etapas de este proceso. Muchas gracias a todos.

Efrén Chávez Hernández

2013

PRIMERA PARTE: TEORÍA DEL DERECHO
PARLAMENTARIO MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO HISTORIA DEL PARLAMENTO

I. REFERENCIAS HISTÓRICAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO	11
II. EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	25

CAPÍTULO PRIMERO HISTORIA DEL PARLAMENTO

En este primer capítulo referiré a la historia del parlamento. Para ello realizaré un breve recorrido por la historia del parlamento en los países más representativos de las democracias contemporáneas: Reino Unido, España, Francia y Estados Unidos. Posteriormente, revisaré someramente la historia constitucional mexicana para identificar la evolución del poder legislativo.

I. REFERENCIAS HISTÓRICAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo es el órgano del Estado integrado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, el control del poder ejecutivo y el establecimiento de las responsabilidades políticas de los servidores públicos.

Recibe en los distintos países los nombres de parlamento, congreso, asamblea, cortes, cámara, dieta, según el país.

Parlamento puede concebirse como sinónimo de poder legislativo, y así lo entenderé en esta investigación, como el órgano representativo del Estado encargado de la aprobación de normas; la autorización de ingresos y gastos del Estado; el control del gobierno y su dirección política; así como de algunas facultades jurisdiccionales. A continuación analizaré algunas definiciones de parlamento.

Cecilia Mora-Donatto conceptúa al parlamento como “el órgano constitucional que ostenta la máxima representación popular y el generador de las normas con rango de ley, además de ser el controlador y fiscalizador de la acción del gobierno” en un Estado democrático y de derecho.¹ En esta definición

¹ Mora Donatto, Cecilia, “Parlamento”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad - Adenauer- Stiftung,

destacan las funciones que desempeña tal órgano (representativa, legislativa, de control, fiscalizadora) y el ámbito en el que se desarrolla: un Estado democrático y de Derecho; aunque como señala la autora citada, el parlamento no surge como una institución democrática, sino que tal calidad la adquirió con el paso del tiempo, como referiré en este capítulo.

Efectivamente, el parlamento no nació como un órgano completamente democrático, sino que dicho carácter lo ha ido adquiriendo con el paso de tiempo; aunque también a lo largo de la historia también ha presentado parálisis y/o retrocesos en diversos sentidos, como los que analizaré en esta investigación. Me atrevo a afirmar, en este proceso han intervenido decisivamente el esfuerzo o la omisión de los integrantes de dicho poder.

Ángel Garrorena Morales, profesor español, define al parlamento como “aquella asamblea de mandatarios que actualiza a través de determinados mecanismos de representación la presencia de la sociedad en el sistema de gobierno”.² En esta definición se acentúa el carácter colegiado de dicho órgano, la representación política que ostentan sus miembros y, principalmente, las tareas trascendentes que desempeñan dentro del Estado.

Como señalé previamente, el vocablo “parlamento” es sinónimo de “poder legislativo”, “congreso”, o el nombre con el cual se designe a la máxima institución representativa que ostenta las funciones legislativas, de control y fiscalizadoras en un Estado.³ Por ello, considero que la voz parlamento hace referencia concreta a la institución representativa, independientemente del nombre que adopte

Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United States Agency for International Development, s.a. tomo I, pp. 371.

² Garrorena Morales, A., “Parlamento”, en Aragón Reyes, Manuel, *Temas básicos de derecho constitucional; Tomo II: Organización del Estado*, Madrid, España, Civitas, 2001, p. 61.

³ La palabra “*parlamento*”, según el Diccionario de la Real Academia Española, se refiere a una “cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial”; “edificio o lugar donde tiene su sede esta institución”; “acción de parlamentar”. *Parlamentar* a su vez, significa “hablar o conversar con otra o con otras”. Mientras que *congreso* (del latín *congressus*, reunión), corresponde a “junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio”, “conferencia generalmente periódica en que los miembros de una asociación, cuerpo, organismo, profesión, etcétera, se reúnen para debatir cuestiones previamente fijadas”. *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, vigésima segunda edición, versión electrónica: <http://www.rae.es/> (consultado el 29/07/09).

(Asamblea, Congreso, Legislatura, Cortes) y del régimen de gobierno al que pertenezca (presidencial, parlamentario, semi parlamentario, directorial o de asamblea).⁴

Sobre el origen histórico del parlamento, Diego López Garrido, profesor español, habla de “preparlamentos” y parlamentos, entendiendo por los primeros, aquellas asambleas corporativas propias de la monarquía, en las cuales los representantes servían de cauce a la voluntad de los grupos, clases o estamentos ante el monarca, el cual disfrutaba de poderes soberanos; en contraste con los

⁴ Respecto al “régimen de gobierno”, Susana Pedroza de la Llave retoma la concepción del profesor español Pablo Lucas Verdú acerca del régimen de gobierno como un “proceso de orientación política donde funcionan controles y responsabilidades, los cuales son ejercidos por el órgano Legislativo y el Ejecutivo”, señalando que el tipo de régimen de gobierno estará determinado por la relación que exista entre estos órganos, así se puede hablar de régimen de asamblea o directorial (donde el ejecutivo es colegiado y un delegado del Legislativo), del parlamentario (el ejecutivo se forma a partir del parlamento), del presidencial (ejecutivo y legislativo son elegidos de manera independiente), o variedades de éstos. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 29-35.

Jorge Carpizo enumera las características esenciales de los dos principales: el presidencial y el parlamentario, señalando que “las características del sistema parlamentario son las siguientes: a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo); b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo; d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro; e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento; g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo...Las características del sistema presidencial son las siguientes: a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno; b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste; c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso; e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso; f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso; g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura”. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 40-41.

parlamentos propios del Estado Liberal contruidos sobre la base de la soberanía popular, es decir de todos los ciudadanos y no de los grupos.⁵

Si bien es cierto que a lo largo de la historia han existido cuerpos colegiados que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad, tales como consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, areópago, senado, y otros, no se puede hablar de que sean parlamentos;⁶ López Garrido señala que el origen remoto de la institución representativa está situado en la *Curia Regis* o *Concilio* que como órganos consultivos colaboraban con los monarcas o príncipes en los Estados europeos de la Edad Media, dichos órganos se integraban en un primer momento por la nobleza y el alto clero feudal; la convocatoria, funcionamiento y disolución dependían discrecionalmente de la voluntad del soberano convocante. Posteriormente, se incorporaron los representantes de otros sectores: caballeros agrarios, mandatarios de las ciudades, villas o burgos, haciendo que el parlamento se separara del ámbito regio. Así por ejemplo, en 1188 Alfonso IX convoca una Curia en León; en 1218 se convoca para las Cortes de Cataluña y 1274 para Aragón; Eduardo I convoca en Inglaterra el “Parlamento modelo” en 1295; Felipe IV de Francia realiza la convocatoria para la Asamblea Nacional en 1302; en Italia se efectúa en 1296 la convocatoria del “Parlamento del Reino de Sicilia”.⁷

La historia del poder legislativo está vinculada a la evolución del autoritarismo hacia la democracia, con diversos avances y rezagos. El desarrollo histórico del parlamento en el Reino Unido, Estados Unidos, Francia y España puede ejemplificar el surgimiento y evolución de tan importante institución; el primero porque es la cuna del parlamentarismo; Estados Unidos por ser el país donde surge el presidencialismo y el modelo bicameral de la Cámara de Representantes y el Senado; Francia por la importancia otorgada al parlamento a

⁵ López Garrido, Diego; Massó Garrote, Marcos Francisco; y Pegoraro, Lucio (dirs). *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 257.

⁶ Bátiz, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 44-45.

⁷ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, pp. 257-258.

raíz de la Revolución; y España, por la influencia que ha tenido en nuestro país. A continuación haré una breve referencia a cada uno de ellos.

El Parlamento británico, encuentra sus antecedentes en 1154 cuando, bajo el reinado de Enrique II, surge el *Magnum Concilium* y posteriormente al unírseles los vasallos se denominó *Commune Concillium*.⁸ El príncipe era el jefe en la guerra y sumo señor feudal, en torno a él estaba el *Magnum Concilium* o Gran Consejo que era la asamblea de los principales personajes del reino: obispos, abades, mitrados, dignatarios de la Casa Real; a este se le unían todos los vasallos directos de la Corona y formaban en *Commune Concillium*.⁹ El Gran Consejo se reunía tres o cuatro veces al año, comunicaba su parecer al rey en asuntos importantes y le auxiliaba en la administración de justicia; cuando necesitaba percibir una “ayuda económica” requería del asentimiento del *Commune Concillium*.¹⁰ Destaca también como antecedente la Carta Magna firmada en 1215 por el rey Juan sin Tierra, donde se compromete a convocar al Consejo Común del reino para aprobar la fijación de un subsidio o un derecho nuevo.

Junto al Gran Consejo se encontraba la *Curia Regis* o Tribunal Real que estaba compuesto de los familiares de los príncipes, acompañados por clérigos especialistas en jurisprudencia y cuestiones financieras; la *Curia Regis* realizaba giras periódicas por los condados para celebrar juicios, reunir jurados y “hacer reinar la paz del rey”.¹¹ En 1254, se incluyeron en el Gran Consejo a dos representantes de los caballeros de condados. En 1258, se le comienza a designar al Gran Consejo como Parlamento. En 1264, Simón de Montfort convocó también a los representantes de las “comunidades” o “burgos”. En 1295, Eduardo I reúne el llamado “Parlamento Modelo”, en el que se integran representantes de todos los estamentos: barones, prelados, bajo clero y burgueses.¹²

⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión; Integración y Regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 17.

⁹ Chastenet, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*, Buenos Aires, Argentina, Argos, 1947, pp. 19-20.

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ *Ídem*.

¹² Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1988, pp. 29-34; Gamas Torruco,

A mediados del siglo XIV se divide el Parlamento inglés en dos Cámaras: la Cámara de los Lores integrada por barones y alto clero; y la Cámara de los Comunes que reunía a los burgueses, pequeña y mediana nobleza rural, y que desde 1341 se reúnen en Westminster.¹³

En la Época de los reyes de la dinastía Tudor (1485-1603), el poder del rey predominó, sin embargo hubo un reconocimiento formal al Parlamento como órgano soberano.¹⁴ Con la guerra civil de 1649 se proscribió la monarquía y desaparece la Cámara de los Lores. En 1660, el Parlamento llama a Carlos II, el cual intenta restaurar el absolutismo pero es expulsado en 1688; a partir de este momento la supremacía del Parlamento queda firmemente implantada; así dicho órgano integrado por algunos *lores* y *comunes*, declara príncipes de Orange a Guillermo y María celebrando con ellos un pacto consagrado en el documento *Bill of Rights*, que declara que el Parlamento es el depositario de la soberanía popular.

De esta forma, en el siglo XVII se inicia el desarrollo del principio del control político de la Cámara de los Comunes sobre el primer ministro y gabinete.

La Cámara de los Comunes a lo largo de su evolución ha adquirido mayor importancia frente a la aristocrática de los Lores, esto principalmente mediante leyes como el Acta de Reforma de 1832 que concluyó con el sufragio universal de hombres y mujeres en 1918 y 1928. La Cámara de los Lores, por su parte, se ha visto disminuida en sus facultades mediante varios instrumentos como las Actas Parlamentarias de 1911 y 1949, y recientemente el Acta de la Cámara de los Lores de 1999.

La evolución histórica del Parlamento Británico muestra el avance de un órgano surgido dentro de un régimen monocrático que con el tiempo se fue transformando en un órgano más democrático, además que también logró modificar paulatinamente el propio sistema político.

Respecto a los Estados Unidos de América, el Congreso encuentra sus antecedentes desde las prácticas de las primeras épocas de la colonización, tiene

José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, pp. 18-19.

¹³ Escamilla Hernández, Jaime, *op. cit.*, pp. 31-33.

¹⁴ *Ídem.*

relevancia la Carta Real de 1606, la cual organizaba los poderes de las colonias, éstas se encontraban sujetas al monarca inglés pero bajo el gobierno propio de las compañías y los propietarios; al principio los colonos tuvieron poca participación, sin embargo pugnaron por derechos y libertades, llevando así a América un bagaje de ideas políticas muy sólidas.

Las ideas de los colonos norteamericanos derivaron en la creación de asambleas representativas en las que pudieron participar. Así, por ejemplo, el 30 de julio de 1619 surge en la colonia de Virginia la primera legislatura del continente en la Iglesia de Jamestown; en Massachusetts surgió también una asamblea representativa, formada por una junta con dos delegados por cada ciudad que en 1643 se convirtió en una verdadera legislatura; en New England existía una democracia pura, donde el poder legislativo residía en la corporación entera de habitantes varones, que en 1639 se convirtió en una Cámara de Representantes electiva, de renovación anual; William Penn, empresario fundador de Pensilvania, convocó en Filadelfia una asamblea elegida por colonos y les permitió redactar una carta para su propio gobierno; en Maryland, el propietario de la colonia, Sir Cecilius Calvert (Segundo Barón de Baltimore o Lord Baltimore), accedió a las reclamaciones de los colonos y en 1635 inauguró una asamblea representativa; en Connecticut se proclamaron en 1639 las “Órdenes fundamentales de Connecticut”, las cuales organizaron un gobierno compuesto por un gobernador, un cuerpo de consejeros y una asamblea electiva; en Rhode Island, Roger Williams obtuvo en 1644 del Parlamento británico una carta que le permitió formar una asamblea integrada por los ciudadanos de las plantaciones, que en 1696 se convirtió en una asamblea bicameral. De esta forma, fueron surgiendo asambleas representativas que participaron en el manejo del gobierno con creciente autoridad, así cuando las colonias pasaron del régimen de “compañías” y “propietario” al régimen real, no pudo quitárseles impunemente las prerrogativas que habían disfrutado anteriormente, sino que los gobernadores designados por el rey inglés se

encontraron ante comunidades atentas y cuidadosas en su derecho de tomar parte en el gobierno local.¹⁵

En 1776 existía un gobernador que representaba a la corona inglesa, así como una Asamblea elegida por los miembros de las colonias considerados como súbditos ingleses, sin embargo, la titularidad de la función legislativa central la tenía el parlamento inglés.¹⁶ No obstante, desde 1643 las colonias de Massachussets, Plymouth, Connecticut y New Haven formaron una Confederación denominada “Colonias Unidas de la Nueva Inglaterra” con el propósito de auxiliarse mutuamente; cada año se reunía un congreso compuesto de dos comisionados por cada colonia para discutir y decidir todo lo referente a la guerra, a la paz y asuntos generales. Dicha confederación subsistió más de cuarenta años, hasta que en 1686 el rey inglés Jaime II declaró nulas las cartas de fundación de dichas colonias.¹⁷

Pese al intento de la metrópoli inglesa por mantener bajo control a las colonias, existieron ciertas asambleas en ellas, a saber, en 1722 se congregó en Albany un congreso compuesto de los gobernadores y otros comisionados de la Nueva Inglaterra y demás colonias, con objeto de acordar medidas para la protección de la frontera; en 1754, se reunió en el mismo lugar un congreso compuesto de delegados de New Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Pennsylvania y Maryland, a fin de examinar los medios más adecuados para defender a la América en caso de que estallara una inminente guerra contra Francia; en 1765, después de que el Parlamento británico asumiera el derecho ilimitado de legislar para las colonias, principalmente el de imponer contribuciones sin su consentimiento, se reunió en Nueva York un congreso de delegados de nueve de las colonias para redactar un proyecto de

¹⁵ Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1950, pp. 15-18.

¹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p.42.

¹⁷ Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, trad. J. Carlos Mexía, México, Oxford University Press, 1999, p. 2.

garantías, el cual declaró que la facultad de imponerles contribuciones residía exclusivamente en sus propias legislaturas coloniales.¹⁸

En 1774, se reunió en Filadelfia el primer Congreso con representación de todas las colonias, excepto Georgia; en 1775, el Congreso de Nueva York se congregó para protestar por el impuesto del papel sellado, argumentando que los tributos deberían ser aprobados por las colonias. En 1776, se reúne nuevamente dicho Congreso, dando como resultado que las trece colonias se declaren libres e independientes el 4 de julio de 1776, surgiendo trece Estados unidos en una Confederación. Se preveía la existencia de un Congreso Confederal con 2 a 7 representantes por cada Estado.

En 1787 se reúnen los delegados de los trece Estados en Filadelfia con objeto de mejorar los Artículos de la Confederación y se elabora un proyecto de Constitución en el que se elimina la Confederación estableciendo la Federación, asimismo, se configura un sistema de gobierno presidencial, con una división de poderes basado en la teoría de los *checks and balances*, así el 17 de septiembre de 1787 se aprueba la Constitución, la cual entró en vigor hasta 1789.¹⁹

La historia de Estados Unidos muestra el papel fundamental que desarrollaron las asambleas de los colonos (antecedente del poder legislativo) tanto para luchar contra el autoritarismo de la metrópoli inglesa, como para obtener la independencia y consolidar un régimen que se alejara de las prácticas autoritarias.

Este sistema permite la colaboración y el control entre los poderes, especialmente del Legislativo al Ejecutivo.²⁰ Para mantener ese equilibrio de pesos y contrapesos se dotó al poder legislativo de importantes funciones.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del "Poder Legislativo"*, *op. cit.*, pp. 42-43. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado; Las "formas de estado" y las "formas de gobierno". Las constituciones modernas*, traducción de Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 90-91.

²⁰ Un ejemplo es la facultad del Legislativo para llamar a ciudadanos a declarar, tal como sucedió en 1792 cuando la Cámara de Representantes se propuso aclarar la derrota del General St. Clair contra las tribus indias; o bien la ratificación de nombramientos de cargos o la destitución de funcionarios. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del "Poder Legislativo"*, *op. cit.*, pp. 43-44.

En opinión de James Kent, “el poder de legislar es el supremo poder de un Estado, y el departamento en que reside tiene naturalmente tanta preponderancia en el sistema político...que es necesario trazar con la mayor claridad y la más escrupulosa precisión la línea que lo separa de las demás ramas del gobierno”²¹ y así lo hizo la el constituyente al redactar la constitución, que en el artículo primero regula las facultades del Congreso, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes.

La importancia del Congreso en Estados Unidos es tal, que Woodrow Wilson²² lo consideró como el “poder central y predominante del sistema”; por ello, para describir al régimen político de Estados Unidos utilizó el término “gobierno congresional”, pues lo describió como el “gobierno por los comités”, en contraposición con el gobierno parlamentario, que es el “gobierno por un Consejo de Ministros”.²³

Así pues, el poder legislativo en Estados Unidos ha sido piedra angular del sistema político, no solo porque favoreció el nacimiento de un sistema más participativo, sino también porque ha impedido la concentración de poderes.

En el caso de Francia también se muestra la participación del parlamento en la transformación del sistema. En el siglo XVIII pasó de ser una monarquía absoluta a monarquía constitucional, sin embargo no existió subordinación del gabinete a las Asambleas. Con la Constitución francesa de 1791,²⁴ inspirada en la de Estados Unidos de 1787, la Asamblea tenía la facultad legislativa relacionada con el control, pues el rey estaba sometido a ésta; así en 1792, Luis XVI es suspendido en sus funciones. La Cámara también se encargaba de vigilar la administración, nombrar funcionarios, ratificar tratados y podía declarar la guerra.

²¹ Kent, James, *op. cit.*, p. 15.

²² Académico estadounidense quien llegó a ser rector de la Universidad de Princeton, gobernador de Nueva Jersey y presidente de la República

²³ Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional; Régimen político de los Estados Unidos*, estudio introductorio de Alonso Lujambio, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 1.

²⁴ En esta Constitución aparece por primera vez la distinción entre parte dogmática y parte orgánica. Ver Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del “Poder Legislativo”*, *op. cit.*, p. 45

La Asamblea, al tener control sobre el Ejecutivo, cambió su nombre por el de “Convención Nacional”, dándose una dictadura del Parlamento.

En la Constitución de 1793, que jamás tuvo vigencia, se hablaba de “soberanía del pueblo” y no de “soberanía de la nación”, el cuerpo legislativo reunía las facultades legislativas y ejecutivas, pues emitía leyes y decretos y era el encargado de nombrar al Consejo ejecutivo, encargado de la administración general. En 1795, la Constitución del año III o Constitución directorial estableció la más rígida separación de poderes; el poder legislativo se fraccionó en dos cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de las Ancianos; el Ejecutivo estaba confiado a un Directorio de cinco miembros elegidos por los consejos.

La Constitución del año VII (13 diciembre de 1799) estableció un Ejecutivo unido y fuerte en contraposición a un legislativo débil y fraccionado en el Consejo de Estado, el Tribunado y el Cuerpo legislativo.²⁵ La Constitución de 1802 aumentó los poderes de Napoleón, mientras que la de 1804 aumentó las facultades del Legislativo, en el periodo llamado de la “Restauración”.

En 1830 se estableció otra Constitución que sostuvo un sistema de gobierno parlamentario. En 1848 se produjo una revolución que trae como consecuencia la separación rígida de poderes, siendo el Legislativo y Ejecutivo, responsables ante el pueblo. En 1852 se elaboró una Constitución que señalaba que el Jefe de Estado sería responsable ante el pueblo, sin embargo, la responsabilidad ministerial solo operaba frente al Jefe de Estado. En 1875, se establece un régimen parlamentario moderado, donde el Senado y la Cámara de Diputados podían exigir responsabilidad a los ministros, pero no al Presidente de la República.

Con la Constitución de 1946 hubo predominio de la Asamblea, la cual tenía facultad de designación del Presidente de la República y del Jefe de gobierno, mientras que éstos tenían el poder de veto y de disolución. La Constitución de 1958 vigente, contempla figuras como la moción de censura, la aprobación del programa del gobierno, así como la declaración de política general, las cuales la

²⁵ García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Caracas, Venezuela, Fundación Manuel García-Pelayo, 2002, pp. 465-470.

Asamblea Nacional resuelve (artículo 49). En 1962 se reformó la Constitución otorgando mayores facultades al Presidente de la República, cambiando de un sistema parlamentario a un sistema semi-parlamentario o semi-presidencial; en este permanece la figura del Primer Ministro y el Gabinete, los cuales son responsables ante el Parlamento.²⁶

La historia del poder legislativo en Francia muestra el vaivén entre un órgano débil y uno excesivamente fuerte, que también incurrió en prácticas autoritarias; y finalmente, adoptar en una posición intermedia. En efecto, el autoritarismo en que incurrió el parlamento provocó que el ejecutivo buscara someterlo, y ante dicho “forcejeo de poderes”, el constitucionalismo francés buscó equilibrar los poderes para que ninguno dominara al otro, hasta configurar el actual régimen semi-parlamentario.

Acerca del poder legislativo en España, su historia también muestra la lucha contra el autoritarismo, aunque quizá con menor vigor que los anteriores países analizados.

El parlamento en España encuentra sus antecedentes en 1188, cuando se denomina “Cortes” a la asamblea del Reino de León, posteriormente a finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña se constituyen las Cortes Españolas, las cuales tenían como fundamento principal que en el interior de dichos reinos se desarrollaran asambleas.²⁷

Susana Pedroza de la Llave, analizando la historia del control del gobierno en España, señala que del siglo XV hasta mediados del XIX prevaleció el absolutismo en dicho país. Aunque existían las Cortes, la soberanía recaía en el monarca, aquellas eran consideradas únicamente como un cuerpo protocolario cuya función principal era intervenir en la sucesión hereditaria de la Corona.²⁸

²⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del “Poder Legislativo”*, op. cit., pp. 44-48.

²⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión; Integración y Regulación*, op. cit., p. 19.

²⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del “Poder Legislativo”*, op. cit., pp. 52-53.

En el siglo XIX surge en España la necesidad de una Constitución que equilibrara los poderes. Así, el Estatuto de Bayona de 1808, Constitución inaplicable, reguló a las Cortes integradas por el clero, la nobleza y el pueblo, sometidas al Rey, pero con ciertas facultades respecto a los ministros. La Constitución de Cádiz de 1812 les atribuyó a las Cortes (que era un órgano unicameral) la potestad de elaborar las leyes junto con el rey, así como facultades presupuestarias y de control; dicho texto expresó que la soberanía reside originariamente en la Nación, y que las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación. María Cristina de Borbón aprobó el Estatuto Real de 1834, por el cual se establecieron los precedentes de un régimen parlamentario bajo el principio de colaboración de poderes, integrando una segunda Cámara (la de los próceres) admitiéndose figuras parlamentarias como el voto de censura.

En 1837 se aprobó la segunda Constitución española que reguló a la monarquía y consideró al parlamento como un órgano de discusión política, de esta manera, se estableció un sistema totalmente parlamentario. La tercera Constitución, promulgada en 1845 hizo prevalecer al rey sobre el parlamento (monarquía moderada), pero se establecieron facultades al Parlamento sobre el Gobierno, por ejemplo, el Senado podía juzgar a los ministros si eran acusados por el Congreso de los Diputados. Con la Constitución de 1869, se aumentaron las facultades de control de la institución representativa, de esta forma se otorga la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, así como nombrar y remover a los funcionarios del Tribunal de Cuentas. La Constitución de 1876 implantó una monarquía parlamentaria, mientras que la de 1931 proclamó la República, regulando un régimen parlamentario. Con la Constitución de 1978 vigente se adopta como forma política la monarquía parlamentaria, recayendo la soberanía en el pueblo²⁹ (así lo expresa el artículo primero de dicho ordenamiento) y las Cortes Generales –dice el artículo 66- representan al pueblo español.

En España también se aprecia la lucha contra la concentración de poderes que detentaba el monarca, aunque no siempre resultó exitosa esta contienda.

²⁹ *Ibidem*, pp. 51-61.

Desataca la admirable labor de los miembros de las Cortes de Cádiz, quienes lograron diseñar un sistema más participativo, aunque mantenía la monarquía. De igual forma, sobresale el trabajo de los miembros del Congreso Constituyente que elaboraron la actual Constitución de 1978, quienes otorgaron al parlamento el papel de promotor de la democracia, después de haber vivido en el país varios años de autoritarismo y luchas internas.

Es a partir del surgimiento del Estado Liberal entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, cuando el parlamento se convierte en una institución encaminada a combatir el autoritarismo y promover el equilibrio de poderes.

Se puede concluir que el poder legislativo en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España ha contribuido significativamente (aunque en diferente grado según el país) a la formación, desarrollo y/o consolidación de la democracia. Por ello, los dos autores de apellido Alonso de Antonio señalan que el binomio Parlamento-Democracia es indisoluble, ya que desde la desaparición del Antiguo Régimen y el inicio del Estado Liberal los protagonistas de la época desearon establecer una institución representativa, que se ha mantenido a través de la evolución Estado de Derecho-Estado democrático.³⁰ Dichos autores precisa el papel fundamental del parlamento en el Estado liberal, en el Estado de Derecho y en el Estado democrático.

En el Estado liberal, que los autores referidos denominan “Estado Legal”, se buscaba la limitación del poder a través de la ley, la cual sería una regla de aplicación general producida con el consentimiento de la representación de la sociedad y aprobada con discusión y publicidad. Aquí no cabe duda el papel trascendental del parlamento al emitir la ley, además del valor fundamental de la representación política que ostenta quien la emite, así como las características de actuación de dicho ente (discusión y publicidad). Cuando todos los órganos del Estado se someten a la autoridad de la ley se llega al Estado de Derecho.

Al consolidarse el Estado de Derecho -continúan los autores Alonso -, la evolución lleva al Estado democrático; para esto, se buscó la participación activa

³⁰ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, España, Dykinson, pp. 11-12.

de los ciudadanos (reconocimiento de los grupos organizados que canalizan las aspiraciones y reivindicaciones sociales) y la ampliación del derecho de sufragio (superación del voto censitario, para hacerlo universal).³¹ Para llegar al Estado democrático es indispensable la participación del Parlamento. En el Estado democrático, el parlamento es un ente promotor de la participación política y de los derechos fundamentales: garantía de igualdad, libertad de asociación, derecho de sufragio, etcétera.

Además, el Parlamento participa de manera insustituible para mantener el equilibrio de poderes, elemento que junto con el respeto de los derechos fundamentales son pilares de la democracia.

A continuación revisaré el desenvolvimiento del poder legislativo en México y cuál ha sido el papel de éste en la evolución hacia un Estado democrático de Derecho.

II. EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

La evolución del poder legislativo en México está caracterizada por diversos esfuerzos para el afianzamiento de éste, así como en otras ocasiones, por el sometimiento frente al casi siempre dominante poder ejecutivo. El desarrollo político de cada época encuentra su reflejo en la organización del poder legislativo, de esta forma, cuando ocurrieron formas centralistas o federalistas esto se reflejó en las leyes fundamentales y por supuesto, en los órganos del Estado. A continuación haré un breve recorrido por los principales documentos constitucionales que han regido en la historia de México, señalando cómo cada uno de ellos concebía al poder legislativo.

A. *Constitución Española de Cádiz de 1812*

Comenzaré este análisis con la *Constitución Española de Cádiz de 1812*, que tuvo vigencia en nuestro país antes de la independencia y que influyó en los documentos constitucionales posteriores.³² Para la discusión de la que se

³¹ *Idem.*

³² Felipe Tena Ramírez habla de la importancia de la Constitución de Cádiz, no solo por haber regido parcial y temporalmente durante los movimientos preparatorios de la

denominaría *Constitución Política de la Monarquía Española*, se publica en la Nueva España el 16 de mayo de 1809 la convocatoria para que se envíen diputados a las Cortes; de esta forma, se eligieron en México 15 diputados: 11 por el virreinato y cuatro por las provincias internas, los cuales se trasladaron a Cádiz.³³ Así, entre los triunfos atribuidos a los diputados americanos fue el solemne reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos.

En la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que tuvo vigencia temporal en la Nueva España (ahora México), se estableció que la potestad de hacer leyes residía en las Cortes con el rey. Las Cortes se integraban por los diputados representantes de la Nación; por cada 90 mil almas habría un diputado. Cada dos años debían renovarse las Cortes sin posibilidad de reelección inmediata. Se otorgaba a los diputados la facultad de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

emancipación, sino también por la influencia que ejerció en varios instrumentos constitucionales y por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado mexicano. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 59.

José Barragán enumera una serie de disposiciones que contienen declaraciones de vigencia de normas o instituciones de origen español, por ejemplo el artículo 20 del *Plan de Iguala* de 24 de febrero de 1821 que decía: “*Interim* se reúnen las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución Española”; o el Decreto del 26 de febrero de 1822 emitido por el Primer Congreso Constituyente Mexicano, donde expresa que: “El soberano Congreso Constituyente Mexicano confirma por ahora a todos los tribunales y justicias establecidos en el imperio, para que continúen administrando justicia según las leyes vigentes”. (Barragán Barragán, José, “Idea de la representación y la democracia en las Cortes de Cádiz”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XX, 2008, pp. 65-68). También dicho autor expresa la influencia que tuvieron los reglamentos expedidos por las Cortes de Cádiz al ser utilizados por las primeras asambleas soberanas del México independiente, por ejemplo, la Soberana Junta Provisional Gubernativa empleó para sí el reglamento de 27 de noviembre de 1810 usado por las cortes gaditanas; el Primer Congreso Constituyente instalado el 24 de febrero de 1822 ocupó en un principio el reglamento usado en Cádiz; al igual que el segundo Constituyente cuyas sesiones preparatorias comenzaron el 30 de octubre de 1823, empleó también el reglamento gaditano de 1813, aunque después promulgó su propio reglamento interior el 23 de diciembre de 1824. Barragán Barragán, José, “Legislación gaditana como derecho patrio”, en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, pp. 382-385.

³³ Bátiz, Bernardo, *op. cit.*, pp. 60-62.

Las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo. Se crearon instituciones como la Comisión Permanente, las reuniones extraordinarias, y otras.³⁴

Se estableció que los diputados serían inviolables por sus opiniones y no podrían ser juzgados en las causas criminales, sino por el tribunal de Cortes, según el reglamento interior. Además los artículos 129 y 130 prescribían que los diputados no podrían aceptar para sí ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, o ascenso, tampoco pensión o condecoración alguna de provisión del rey, extendiéndose esta prohibición a un año después del último acto de sus funciones.

El artículo 10 de dicha Constitución enumeró las partes integrantes del territorio español, entre el cual se encontraba la América Septentrional: la Nueva España, Nueva Galicia y península de Yucatán. En cada provincia del territorio español se contempló la existencia de una diputación provincial “para promover su prosperidad”, presidida por el jefe superior de cada una (artículo 325) y compuesta por el presidente, el intendente y siete individuos elegidos por los electores de partido (arts. 326 y 328). Dicha diputación se renovarían por mitad cada dos años (art. 327); los requisitos para ser diputado provincial eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, natural o vecino de la provincia con residencia mínima de siete años, con capacidad para “mantenerse con decencia”, y no ser empleado nombrado por el rey (art. 330); además, para que alguien pudiera ser elegido nuevamente diputado provincial, debía pasar al menos cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones (art. 331).

En esta Constitución, el Poder legislativo y sus integrantes adquirieron una importancia significativa como órganos del Estado; aunque la mayor importancia la detentaba el monarca.

B. *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814*

Morelos convocó al primer congreso enteramente mexicano, el cual se instaló el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo. Fueron sólo ocho diputados los que integraron dicho Congreso para redactar la Constitución.

³⁴ *Idem.*

El oficialmente denominado *Congreso de Anáhuac*, emitió el 6 de noviembre de 1813 la solemne *Declaración de Independencia* y el 22 de octubre de 1814 expidió el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.

Esta Constitución estuvo más cerca de un sistema parlamentario, por las facultades otorgadas al poder legislativo. Señaló que la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional (artículo 5o) que es el Congreso o Parlamento; dicho cuerpo legislativo se situaba en una posición privilegiada y superior respecto a los otros poderes, ya que éstos no ostentaban esa soberanía.

El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia; habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres años; existían ciertas incompatibilidades como haber pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal, excepto cuando hubiere transcurrido dos años después del término de sus funciones; asimismo estaba prohibida la reelección inmediata; y se establecía la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.³⁵

Esta Constitución otorgó al Congreso una gran importancia, ya que estableció que tendría el tratamiento de majestad, y sus individuos de excelencia; determinó como requisitos para ser diputado, además de la ciudadanía y la edad de 30 años, tener “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo” (art. 52).

El cargo de diputado era incompatible con cualquier otro de los otros poderes, incluso para pertenecer al Congreso tenían que transcurrir dos años desde la expiración de sus funciones. Además se prohibió que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado.

El Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo la influencia del pensamiento francés, propuso un triunvirato; el artículo 132 señalaba que el Supremo Gobierno se compondría por tres individuos designados por el Congreso, los cuales serían iguales en autoridad y se alternarían por cuatrimestres en la Presidencia. De esta

³⁵ *Ibidem*, pp. 63-65.

manera, el Legislativo se convirtió en el poder predominante, subordinando al Poder Ejecutivo incluso, pues se concibió al Congreso como el único depositario de los derechos y la confianza de los pueblos.³⁶ Como señala Sergio García Ramírez, dicha Constitución aspiró a “constituir” la República emergente con los principios, las ideas y las utopías que los nuevos vientos trajeron a América, especialmente en José María Morelos y Pavón, quien buscó ir a la raíz de las cosas: del hombre, de la justicia, de la libertad, y construir a partir de ahí la nueva sociedad.³⁷

Dicho documento no hacía referencia a las diputaciones provinciales, solo mencionaba las provincias que comprendía la América mexicana, a saber: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León (art. 42).

Esta Constitución, que tuvo vigencia parcial solo en algunos de los territorios dominados por los insurgentes, otorgó al poder legislativo la atribución de ser el principal órgano del Estado; y a sus miembros, la alta tarea de ser responsables del desarrollo democrático de la nueva nación.

C. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

En el Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano de 18 de diciembre de 1822, al haberse disuelto el Congreso, el poder legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente que se regía con las “Bases orgánicas de la Junta Nacional Instituyente” de 2 de noviembre de 1822. Dicha Junta tendría la iniciativa para la discusión del proyecto de Constitución.

La Junta tendría un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. El presidente tendría tratamiento de “excelencia” y los vocales de “señoría”. Los vocales de la Junta gozaban de inviolabilidad por las opiniones políticas, y durante

³⁶ González Oropeza, Manuel, “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, *Ars Iuris. Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, No. 3, México, 1990, pp. 77-84. Y Rendón Corona, Armando, “El poder del Ejecutivo en las constituciones mexicanas”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales*, México, Año 14, Núm. 34, Julio- Diciembre 1995, pp. 45-53.

³⁷ García Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002, p. 176.

el ejercicio de su comisión, el tribunal supremo de justicia conocería de las causas civiles o criminales que contra ellos se intentare.

Respecto a las diputaciones provinciales, el artículo 87 de dicho reglamento indicó que permanecerían con las atribuciones que tenían; aunque el jefe político nombrado por el emperador era la autoridad superior de la provincia (art. 44 y 45).

Durante la vigencia del referido Reglamento, el poder legislativo tuvo poca importancia, máxime porque podía ser un contrapeso al emperador. Por ello durante este periodo del Imperio, se disolvió al Congreso y se estableció en su lugar un órgano de poca importancia.

D. *Constitución de 1824*

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, se estableció como forma de gobierno la República representativa popular y como forma de Estado, la federal³⁸.

El poder legislativo se depositó en un Congreso dividido en dos cámaras: la de Diputados formada bajo la base de la población, y la de Senadores, compuesta por dos senadores elegidos por las legislaturas de cada uno de los Estados. Durante los recesos del Congreso, existía un Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de los miembros del Senado y cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la federación, pero se nombraría a un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias.

Para ser diputado se requería tener 25 años de edad; ser originario del Estado que elige o tener mínimo dos años de vecindad. No podían ser diputados quienes no estuvieran en ejercicio de sus derechos de ciudadanos; tampoco el presidente y vicepresidente de la federación. También estaban impedidos para ser diputados, los integrantes de la Corte Suprema de Justicia; Secretarios de Despacho, oficiales, empleados de Hacienda; gobernadores, comandantes generales, obispos, jueces de circuito, comisarios generales de hacienda y guerra;

³⁸ Lo anterior de acuerdo con la clasificación doctrinal de formas de Estado y formas de gobierno. Dentro de las primeras se encuentra el Estado federal, el unitario y el regional; y como formas de gobierno: la monarquía y la república. Al respecto puede verse: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2005, pp. 243-274.

salvo que hubieran cesado absolutamente de sus cargos seis meses antes de las elecciones. Para los senadores aplicaban los mismos requisitos y prohibiciones para los diputados, excepto el de la edad que era de 30 años.

Los diputados y senadores gozaban de inviolabilidad por las opiniones emitidas en ejercicio de su función. En causas criminales debían ser acusados ante su respectiva cámara, la cual se erigiría en gran jurado para declarar si habría o no lugar a la formación de la causa; este privilegio abarcaba desde el día de la elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo. Asimismo, se preveía que los legisladores recibirían una indemnización que se determinaría por ley y sería pagada por la tesorería general de la federación.

Respecto a los congresos estatales, el artículo 158 disponía que “el poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”. La palabra “amovible” refiere a la posibilidad de ser separados del cargo.

Previo a la Constitución de 1824, se expidió el *Acta Constitutiva de la Federación de 1824*, documento que estableció el sistema federal en México, anterior a la primera Constitución como Estado independiente, menciona a 17 Estados³⁹, mismos que en la Constitución de 1824 aumentan a 19 Estados y 4 territorios.

Durante la vigencia de esta Constitución, el poder legislativo adquiere un papel fundamental para la división de poderes.

E. Constitución de 1836

La conocida como *Constitución de las Siete Leyes* o *Siete Leyes Constitucionales*, que fueron promulgadas la primera en diciembre de 1835 y las siguientes sucesivamente hasta diciembre de 1836, suprimió la Federación y

³⁹ Estos eran: Guanajuato; el interno de Occidente (compuesto de las provincias Sonora y Sinaloa); el interno de Oriente (provincias Coahuila, Nuevo-León y los Tejas); el interno del Norte (Chihuahua, Durango, y Nuevo México); México; Michoacán; Oajaca (*sic*); Puebla de los Ángeles; Tlaxcala; Querétaro; San Luis Potosí; Nuevo Santander (que se llamará de las Tamaulipas); Tabasco; Veracruz; Xalisco (*sic*); Yucatán; y Zacatecas.

estableció un gobierno central y unitario, dividido en los tres poderes tradicionales, más el *Supremo Poder Conservador*.

Estableció un Congreso bicameral, la Cámara de Diputados estaba integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes; para ser diputado se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 hubiere estado sometida a España; tener 30 años cumplidos y un capital que produjera mil quinientos pesos anuales; la Cámara se renovarían por mitad cada dos años.

Eran inelegibles para el cargo de diputado: el Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador mientras lo fueran y hasta un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia; los Secretarios de Despacho, empleados de Hacienda, gobernadores de los departamentos, obispos, jueces, comisarios, entre otros, mientras durara su encargo y hasta seis meses después.

La Cámara de Senadores estaba integrada por 24 miembros; se renovarían por terceras partes cada dos años; los senadores eran electos mediante un procedimiento en el que intervenía la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador.⁴⁰

Los requisitos para el cargo de senador eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, 35 años de edad, poseer un capital que produjera al menos dos mil quinientos pesos anuales. Respecto a las prohibiciones para ejercer el cargo de senador, eran similares a las establecidas para los diputados.

La Constitución de 1836 tenía un carácter oligárquico y centralista que se agudizaba más con la reducción de las asambleas legislativas frente a un Ejecutivo poderoso y a un supremo poder conservador que no era responsable de sus actos "*mas que ante Dios y la opinión pública*", como lo señala Jorge Sayeg.⁴¹ Por ello, el poder legislativo durante este periodo fue un órgano subordinado al presidente de la República.

⁴⁰ Bátiz, Bernardo, *op. cit.*, pp. 73-75.

⁴¹ Sayeg Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991, pp. 53-62.

La Sexta Ley reguló la “División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos”, en ella se dividió el territorio en departamentos (art. 1); en cada uno de ellos habría una junta denominada departamental, compuesta de siete individuos (art. 9), elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados para el Congreso (art. 10), y cuya duración sería de 4 años (art. 11). Evidentemente, el papel de las juntas departamentales era minúsculo ante un fuerte centralismo.

F. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana sancionadas el 15 de junio de 1843, integradas por 202 artículos y cuya vigencia fueron tres años, mantuvieron el centralismo, pero suprimieron el Supremo Poder Conservador, conservando el Congreso bicameral.

La Cámara de Diputados se integraba por miembros elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada 70 000 habitantes, se renovaba por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se componía de 73 individuos, de los cuales dos terceras partes eran elegidos por las asambleas departamentales, y la otra tercera parte por la Cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; se renovaba por tercios cada dos años.

Se estableció que para el cargo de senador debían postularse a sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica; las asambleas departamentales, por su parte debían nombrar cinco individuos de entre: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes; y el resto entre personas que hubieren ocupado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, Secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador, diputado, obispo, general de división, entre otros.

Se mantuvieron las asambleas departamentales, cuyo número de integrantes debía ser mayor de siete y menor de once (art. 131); los miembros se les denominó “vocales”, estableciendo como requisitos la edad de 25 años cumplidos y las demás cualidades requeridas a los diputados (art. 132); duraban

cuatro años en su cargo, renovándose la asamblea por mitad cada dos años (art. 133).

Durante esta época el Poder legislativo también desempeñó un papel débil.

G. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas que implantó nuevamente el sistema federal. Asimismo, restableció la Constitución de 1824, y por tanto la forma de Estado federal.

Dentro de los cambios que introdujo el Acta Constitutiva y de Reformas estaba la supresión de la vicepresidencia de la República, la erección del nuevo estado de Guerrero y la integración de un sistema de control de la constitucionalidad, que se convertiría en el actual Juicio de Amparo.⁴²

La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 50 000 personas. En la Cámara de Senadores, además de los miembros que cada Estado elegía, existía un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Se mencionan a las legislaturas de los Estados con facultades particulares, como la de declarar por mayoría de estas, la anticonstitucionalidad de una ley del congreso general (art. 23 y 24).

Con el restablecimiento del federalismo, el Congreso nacional y las legislaturas estatales recobran importancia para mantener la división de poderes.

H. Constitución de 1857 y sus reformas de 1874

Esta restableció el sistema federal; estableció un Congreso unicameral (se suprimió el Senado) y determinó que el Ejecutivo fuera elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral.

Se ampliaron los dos periodos de sesiones ordinarias a un total de cinco meses al año. El poder legislativo apareció en franca superioridad sobre el Ejecutivo, se eliminó el Senado para dar mayor fuerza a la institución representativa.

⁴² *Ibidem*, p. 63.

Los requisitos para ser diputado eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años, ser vecino del Estado o Territorio, y no pertenecer al estado eclesiástico. Además se declaró incompatible el cargo de diputado con cualquiera comisión o destino de la Unión en la que disfrutare de sueldo.

Dicha Constitución mencionó a las legislaturas de los Estados, aunque no las reguló detalladamente, pues hizo una alusión a ellas al referirse a la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso (art. 65), la aprobación para formar nuevos Estados (art. 72, fracción III), la protección de los poderes de la Unión a los poderes de los Estados (art. 116); y la participación en la reforma a la Constitución general (art. 127).

Como integrantes de la Federación, el artículo 43 enumeraba a los siguientes Estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja-California; aunque se determinó que el Estado del Valle de México se formaría del territorio del Distrito Federal y se erigiría hasta que los poderes de la Unión se trasladasen a otro lugar (art. 46).

El 13 de noviembre de 1874 se reformó y adicionó la Constitución, modificando la estructura del poder legislativo, estableciendo nuevamente el Senado. A la Cámara de Diputados se le otorgó facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara de Senadores, facultades en materia de política exterior.⁴³

Durante la vigencia de esta Constitución, el poder legislativo se consolidó como un auténtico poder, pero ante su notable superioridad frente al Poder Ejecutivo, se optó por debilitarlo restableciendo así el bicameralismo.

I. Texto original de la Constitución de 1917

⁴³ Al respecto puede consultarse: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión; Integración y Regulación*, op. cit., pp. 48-49.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 fortaleció más al Poder Ejecutivo y por ende, al presidencialismo. Redujo los dos periodos del Congreso que hacían un promedio de seis meses y medio, a un solo periodo de 4 meses (del 1 de septiembre al 31 de diciembre). También redujo a solo dos causales la responsabilidad del Presidente: traición a la patria y delitos del orden común, suprimiéndose las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.⁴⁴

La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 60 000 habitantes, salvo ciertas excepciones; se renovaba la Cámara en su totalidad cada dos años. La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada Estado y por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, pero cuya declaratoria de elección correspondía a la Legislatura de cada Estado. Cada senador duraba cuatro años en su encargo, y la cámara se renovaba por mitad cada dos años. La edad requerida para ser legislador era de 25 años para los diputados y 35 para los senadores.

Respecto a las legislaturas de los Estados, el texto original del artículo 115 determinó que el número de representantes sería proporcional al número de habitantes de cada una, pero no menor de 15 representantes propietarios.

Al inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, las Legislaturas de los Estados tenían mayor participación en la integración de la Cámara de Senadores.

J. Principales reformas al poder legislativo 1917-junio 2009

La Constitución de 1917 hasta junio de 2009, había sido reformada a través de 187 decretos de reforma contando hasta el publicado el 1 de junio de 2009 y su fe de erratas del 25 de junio; han sido 492 reformas constitucionales (481 al articulado de la Constitución, 9 a artículos transitorios y 2 a transitorios de decretos de reformas)⁴⁵. Los preceptos referentes a la organización y facultades del poder legislativo (arts. 50 a 79) son los que han experimentado un mayor

⁴⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del "Poder Legislativo"*, *op. cit.*, 1996, p. 74.

⁴⁵ "Sumarios de reformas a la Constitución y leyes federales vigentes", Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm> (consultado el 29/07/09).

número de cambios (155 veces, equivalente a 5.16 veces en promedio cada artículo). Los artículos que han sido más modificados son el 73 (60 veces), 74 (14 veces) 79 (12 veces), 76 (9 veces), 52 (8 veces), 54 (7 veces), 60 (6 veces), 55 (6 veces) y 56 (4 veces). Mientras que los artículos 50, 57, 62, 64, 68, 71 y 75 no habían sido modificados.⁴⁶

El 29 de abril de 1933 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma sustancial al poder legislativo en México. Mediante dicho decreto se modificó la duración del encargo de los diputados aumentando de dos a tres años; así como la de los senadores de cuatro a seis años. También se estableció la prohibición de reelección para el periodo inmediato tanto a diputados y senadores al Congreso General, como a los diputados de las Legislaturas estatales.

En el caso de la Cámara de Diputados, las bases de su composición fueron modificadas en 1928 para determinar que se elegirían un diputado por cada 100,000 habitantes, cifra que en aumentó posteriormente: en 1942 a 150,000; en 1951 a 170,000; en 1960 a 200,000; y en 1972 250,000.

En 1963 se crearon los “diputados de partido”, estableciendo que aquel partido que obtuviera más del 2.5% de la votación total se le asignarían 5 diputados, más uno por cada 0.5% adicional, hasta completar un máximo de 20. Este porcentaje en 1972 se redujo a 1.5%. En 1977 desaparecen los diputados de partido y se crea un sistema mixto, donde la Cámara estaría conformada por 300 miembros elegidos bajo el principio de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los diputados de representación proporcional, estableciendo la llamada “Cláusula de Gobernabilidad” consistente en que al partido mayoritario se le asignarían los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, pudiendo llegar a tener 350 por ambos principios. Sin embargo en 1993 se elimina dicha cláusula para permitir como máximo 315 representantes, si el partido obtuvo más del 60% de la votación; o

⁴⁶ “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado el 29/07/09).

bien, 300 si consiguió menos del 60%.⁴⁷ En 1996, se establece que un partido político podrá contar con un máximo de 300 diputados por ambos principios.

Posteriormente, la Cámara de Diputados ha continuado con reformas importantes respecto a sus funciones. Por ejemplo, en 1999, se establece la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión para realizar la tarea fiscalizadora. En 2004, se modificaron los plazos para la presentación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como se aumentó la duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso a 6.5 meses, como actualmente está regulado. En 2008, se enfatizaron las labores de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), así como se establecen en la Constitución las figuras de la interpelación y las preguntas a los secretarios de despacho (artículo 93), al igual que la pregunta escrita al titular del Ejecutivo federal (artículo 69).

En el caso de la Cámara de Senadores, de 1917 a 1993 su número de integrantes estaba determinado por el principio de 2 senadores por cada Estado y el Distrito Federal, componiéndose en 1949 por 58 miembros, en 1952 por 60 y en 1976 por 64. En 1933 se aumenta la duración de su encargo de 4 a 6 años; en 1986 se establece que se renovarían la Cámara por mitad cada 3 años. En 1993 se aumenta el número de Senadores a 4 por Entidad Federativa, 3 de ellos por mayoría y uno otorgado a la primera minoría⁴⁸; en 1996, se determina que sean 2 senadores de mayoría, 1 de primera minoría por cada Estado, y los 32 restantes bajo el principio de representación proporcional; también se determina que la cámara se renovará en su totalidad cada seis años. En años posteriores, también se han dado reformas respecto a las facultades del Senado: por ejemplo, en 1999, se establece como órgano autónomo constitucional a la Comisión de los Derechos Humanos, cuyo titular y miembros del Consejo Consultivo son nombrados por el Senado. En 2005, se le otorgó la facultad para que de manera exclusiva resuelva

⁴⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, *op. cit.*, 2003, pp. 117-119.

⁴⁸ En este año también se suprimió la disposición del artículo 56 constitucional, mediante la cual las Legislaturas de los Estados (y la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal), tenían facultades para declarar electos a los senadores de cada Estado.

de forma definitiva los conflictos por límites territoriales entre las entidades federativas, así como apruebe convenios amistosos entre los mismos (artículos 46 y 76). En 2006, al establecerse el organismo autónomo del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), se facultó a la Cámara de Senadores para aprobar la designación de su junta de gobierno, que hiciere el presidente de la República (art. 46).

Respecto a las legislaturas estatales, en 1928 se ajustó el mínimo de diputados que debían tener, de acuerdo a su población: siete para los de población menor a 400 000 habitantes, nueve para los 400 000 a 800 000, y once, para los que tuvieran más de dicha cifra. En 1933, se prohibió la reelección consecutiva para los legisladores, tanto federales como locales. En 1977 se introduce el sistema de diputados de minoría, según las leyes expedidas por las entidades Federativas. En 1987, se trasladó al artículo 116 la regulación relativa a los poderes estatales, dejando el 115 únicamente para la materia municipal. En 1996, se reforma el artículo 116 para introducir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la elección de diputados de las legislaturas locales. En 2008, se establecen con autonomía técnica y de gestión, las entidades estatales de fiscalización de las legislaturas de los Estados (art. 116).

De dicha evolución histórica se puede advertir el papel fundamental del poder legislativo en la construcción y/o fortalecimiento de las instituciones hacia una democracia consolidada, en México.

Las reformas históricas a la Constitución han tenido que ver en su mayoría con el fortalecimiento de las instituciones políticas, proceso que aún no termina.

La democracia implica otros elementos en los que participa también el poder legislativo. Norberto Bobbio, en una definición mínima de la democracia, considera que se caracteriza por “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”⁴⁹, es decir, hace referencia a la llamada “regla de la mayoría”. El mismo autor, en otro momento, definió a la democracia

⁴⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 14.

como “aquél régimen que permite tomar decisiones con el máximo consenso de los ciudadanos, fundado sobre los principios de libertad, de modo que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes, y, al mismo tiempo, fundado sobre el principio del estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas”⁵⁰

En la primera definición, Bobbio destaca, desde mi punto de vista, que para que exista democracia debe existir un ordenamiento jurídico en el cual se plasmen las normas y procedimientos para la toma de decisiones; dicho ordenamiento es la Constitución. En la segunda definición de democracia, Bobbio hace referencia a la forma como se debe ejercer el poder: mediante el consenso (es decir, buscando la aprobación de la mayoría), respetando la libertad (los derechos fundamentales) y bajo la sujeción al orden jurídico preestablecido (bajo el principio de legalidad). El parlamento participa necesariamente en la formación de dicho consenso.

El mismo Hans Kelsen le otorga al parlamento un papel esencial en la democracia, pues señalaba que “la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”.⁵¹ Es decir, que desde mi óptica, Kelsen afirma que lo esencial de una democracia es que el orden social sea aprobado por aquellos a los que está destinado; dicho en otras palabras: que el pueblo sea quien genere las normas que se le aplicarán, y esto solo es posible mediante un órgano que lo represente lo más fiel posible: el parlamento.

Además, Kelsen le atribuye al parlamento la tarea de resolver eficazmente las necesidades sociales, de lo contrario, no existirá la democracia. Así pues, considera que “la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era”.⁵² Es decir, que no basta que el órgano legislativo participe en la

⁵⁰ Bobbio, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaíso, Chile, EDEVAL, 1990, p. 23.

⁵¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, p. 30.

⁵² *Ibidem*, pp. 49-50.

elaboración de las normas, es menester que también se ocupe de las políticas para resolver las necesidades de la sociedad.

Robert Dahl, por su parte, habla de los “criterios de gobierno democrático”, que incluyen los siguientes: Participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos; señala que la democracia produce consecuencias deseables: 1) Evita la tiranía; 2) promueve derechos esenciales; 3) libertad general; 4) autodeterminación; 5) autonomía moral; 6) desarrollo humano; 7) protección de intereses personales esenciales; 8) igualdad política; además la democracia moderna produce 9) búsqueda de la paz y 10) prosperidad.⁵³

El parlamento debe buscar que se realicen dichos criterios de gobierno democrático, para que efectivamente se produzcan las consecuencias deseables de la democracia, de lo contrario, no estará cumpliendo su papel fundamental.

Jorge Carpizo, también elabora una definición de democracia, en la que están implícitas las labores de la institución parlamentaria. Carpizo señala que “la democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente”.⁵⁴ La distribución del poder, el equilibrio entre los órganos, el control de los mismos, la delimitación de competencias, la exigencia de responsabilidad de los funcionarios, son tareas en las que ineludiblemente participa el parlamento.

José Tudela Aranda, profesor español, también precisa que la democracia no es posible sin una Institución que cumpla las funciones esenciales que le son asignadas al Parlamento, pues dice que “en el sistema democrático representativo siempre deberá existir un órgano que legitime el poder político, que sirva a la

⁵³ Dahl, Robert A., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, traducción de Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999, pp. 47-72.

⁵⁴ Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D. F., nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto, 2007, p. 357.

integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político, que escenifique el control del poder”.⁵⁵

En otras palabras: no puede haber democracia sin la presencia del parlamento, aunque la sola presencia del parlamento no garantiza necesariamente la democracia, ésta se produce cuando el órgano representativo efectivamente actúa como instrumento útil para resolver las necesidades de la sociedad.

Un sistema democrático exige un parlamento que efectivamente desempeñe sus funciones, que contribuya a la auténtica división del poder y a su ejercicio eficaz en beneficio de los ciudadanos; que evite toda clase de autoritarismo y abuso de poder. Cuando el parlamento cumple fielmente sus funciones el sistema democrático se fortalece, cuando no, éste se debilita.

Una forma de enriquecer la democracia representativa, ha sido la introducción de instrumentos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Dichas figuras de democracia semi-directa constituyen una alternativa frente a la crisis de la representación política, que hacen retornar a una democracia participativa.⁵⁶

Así pues, el poder legislativo en México ha evolucionado históricamente hacia un régimen más democrático, tarea que como he señalado no ha concluido; por tanto, el poder legislativo debe ser una institución en constante cambio para alcanzar un auténtico “Estado Democrático de Derecho”, como señalaré en los capítulos posteriores.

⁵⁵ Tudela Aranda, José, *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, 2008, p. 83.

⁵⁶ Al respecto puede consultarse: Concha Cantú, Hugo A., “Presentación”, en Concha Cantú, Hugo A., (coord.), *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. XI-XV.

CAPÍTULO SEGUNDO
CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO
PARLAMENTARIO

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO	44
1. Concepto	44
2. Autonomía	50
3. Fuentes.....	53
II. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.....	56
III. DEFICIENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO	59
IV. EL DESARROLLO PARLAMENTARIO O MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA.	63
A. <i>Concepto de modernización legislativa</i>	64
B. <i>Experiencias de modernización en derecho comparado</i>	67

CAPÍTULO SEGUNDO CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

En este capítulo segundo analizaré los conceptos básicos del derecho parlamentario: concepción, autonomía y fuentes; enseguida, haré una breve referencia a las funciones que le asignan al parlamento, de acuerdo con diversas clasificaciones; después, examinaré aspectos de las deficiencias que presentan los parlamentos en la actualidad; y concluiré el capítulo, con el estudio del “desarrollo parlamentario” o “modernización parlamentaria”, proceso emprendido para reformar a la institución representativa.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO

1. *Concepto*

Del estudio del poder legislativo, se ha encargado el derecho parlamentario.

De acuerdo con quien escribe, el derecho parlamentario se puede conceptualizar como la rama derivada del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento, integración, del órgano representativo denominado parlamento o poder legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

A continuación analizaré otras definiciones del derecho parlamentario, para posteriormente acentuar la definición propia.

Ángel Garrorena Morales lo conceptúa como “aquel conjunto de normas que regulan la autonomía constitucional del parlamento , regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores”.¹ A mi modo de ver, dicho autor presenta una concepción fundada en las normas constitucionales y legales

¹ Garrorena Morales, A., “Parlamento”, en Aragón Reyes, Manuel, *Temas básicos de derecho constitucional; Tomo II: Organización del Estado*, Madrid, España, Civitas, 2001, p. 77.

que rigen la organización, funcionamiento, relaciones y prerrogativas del parlamento.

Fernando Santaolalla, lo define como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”² Santaolalla en su definición explica el concepto de parlamento, entendiéndolo como un órgano de representación política que ejerce determinadas funciones dentro de un Estado constitucional y de Derecho; es decir, que además de señalar que el derecho parlamentario se ocupa de la organización y funcionamiento del parlamento, presenta a la representación política, la democracia y el Estado de Derecho como elementos inseparables de éste.

Francisco Berlín Valenzuela, en una primera definición, explica al derecho parlamentario como “el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”³. Berlín Valenzuela en su concepción de derecho parlamentario incluye también aspectos sociológicos (las interrelaciones sociopolíticas con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos), así como axiológicos (los valores y principios), algo que desde mi punto de vista es correcto, pues el derecho no solo se limita a las normas, sino también a hechos y valores.

No obstante, desde mi perspectiva, los anteriores autores (excepto Berlín Valenzuela que en una definición posterior amplía su concepto) incurren en un

² Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, España, Espasa Calpe, 1990, p. 30.

³ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 34.

pequeño error: considerar al derecho parlamentario solo como un “conjunto de normas” y no como una rama del conocimiento jurídico; limitándose a estudiar solo parte del contenido (las normas) y no todo lo que el derecho abarca (principios, valores, acontecimientos).

José Antonio Alonso de Antonio y Alonso de Antonio, por su parte, definen al derecho parlamentario como “aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al parlamento ”.⁴ Se trata de una definición breve, pero que desde mi punto de vista, es comprensiva de todos los elementos relacionados con el parlamento, pues indica que el derecho parlamentario es parte del derecho constitucional y su objeto de estudio es el parlamento.

Además, el autor referido precisa ciertas características del derecho parlamentario, a saber: 1) es un derecho políticamente comprometido, porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un parlamento; 2) es un derecho generalmente flexible, porque ante el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, se motiva una respuesta rápida de los órganos parlamentarios competentes; 3) normalmente es de producción “interna”, debido a la autonomía funcional del parlamento que implica la autonomía de regulación; 4) es fruto del consenso, debido a que sus normas deben ser resultado del acuerdo de todas las fuerzas del parlamento, sin imposición de unas sobre otras; y, 5) es revisable o controlable, pues la justicia constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos, de las resoluciones generales de la presidencia de las cámaras o de sus órganos.⁵ Los autores Alonso de Antonio presentan como conceptos vinculados al derecho parlamentario: el régimen democrático (representación política, consenso en la toma de decisiones, posibilidad de cambio), la autonomía parlamentaria (producción interna) y el Estado Constitucional de Derecho (el derecho es controlable por la justicia constitucional).

⁴ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, España, Dykinson, 2002, p. 21.

⁵ *Ibidem*, pp. 22-23.

Susana Pedroza de la Llave, en una definición más extensa refiere al derecho parlamentario general –o en el campo del derecho comparado- como “aquella parte, rama, o sector del derecho constitucional, que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa, llámese parlamento , Congreso, Asamblea, Dieta o poder legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”.⁶ Dicha autora detalla la naturaleza del derecho parlamentario (parte, rama o sector del derecho constitucional), así como el contenido del mismo (organización, composición, estructura, privilegios, estatutos, funciones, interrelaciones del parlamento). Además, precisa que se referirá tanto a al ámbito legal como doctrinal de dichos aspectos (“estudio y regulación”).

Mauricio Rossell conceptúa el derecho parlamentario como “la disciplina del derecho constitucional que se encarga del estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como de los mecanismos de integración, de organización y funcionamiento de las asambleas legislativas; de las facultades y privilegios de sus miembros, y de las interrelaciones de carácter jurídico y político que vinculan a aquellas con los otros poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos políticos”.⁷ Este concepto también contiene el aspecto sociológico y axiológico del derecho además del positivo (“estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria”), además, incluye el estudio de relaciones de tipo político entre el parlamento y otros entes.

En las definiciones anteriores está presente la idea de que es una rama del derecho enfocada al estudio del parlamento, según el régimen de que se trate, que analiza diversos aspectos de la institución representativa: integración, funciones, estatuto de sus miembros, relaciones con otros entes, y que abarca aspectos sociológicos y axiológicos.

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 38.

⁷ Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 19.

Berlín Valenzuela refiere a dos concepciones del derecho parlamentario: en sentido restringido y en sentido amplio. La primera lo considera como la rama del derecho que regula las relaciones del parlamento al interior del mismo; es decir, de acuerdo con esta definición, únicamente serían objeto de su estudio las normas, principios y procedimientos que ocurren dentro del órgano representativo, los cuales se refieren a la organización interna y funcionamiento. El concepto amplio del derecho parlamentario, por el contrario, considera como objeto de estudio no solo las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas, sino también las relaciones con los otros poderes del Estado y demás entes de la sociedad.

Así pues, será dentro de la concepción amplia cómo consideraré al derecho parlamentario en esta investigación, por ello, estudiaré el poder legislativo en su régimen interno, así como en las relaciones con otros entes, al igual que aquellos factores que inciden en la actuación de la institución representativa.

Para el estudio del derecho parlamentario, es necesario auxiliarse de otras ramas del conocimiento, como son ciencia política, sociología política, teoría del Estado, filosofía política, historia.

Respecto al uso del término derecho parlamentario en México, Ochoa Campos prefirió utilizar el vocablo “derecho legislativo”⁸ para designar a la rama jurídica encargada del estudio del poder legislativo en países con régimen presidencial como es el caso de Estados Unidos o México; y emplear el término “derecho parlamentario” exclusivamente para aquellos países con un régimen parlamentario, como es el caso del Reino Unido, donde el poder legislativo expresamente recibe el nombre de parlamento . Esta idea de denominarlo “derecho legislativo” ha sido seguida por diversos autores e instituciones, sin

⁸ Dicho autor definió al derecho legislativo como “una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma... comprende el orden jurídico formado por el conjunto de normas impero-tributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes”. Ochoa Campos, Moisés, “Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano”, en Ochoa Campos, Moisés (dir.), *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 74.

embargo, considero que emplear el término “derecho legislativo” sería impreciso, pues se consideraría solamente una de las funciones de la institución representativa: la legislativa, ignorando las otras que desempeña. Por tal razón, estoy a favor de emplear el término derecho parlamentario independientemente del régimen de gobierno del país que se trate, ya que el vocablo “parlamento” alude a toda institución representativa.

En México, aunque existe un régimen presidencial y el poder legislativo recibe el nombre de Congreso General, considero válido emplear el término “derecho parlamentario” para referir a la rama encargada de su estudio. Así lo ha entendido Martínez Báez y en general, la doctrina en México plasmada en todas las obras que se han realizado empleando dicha denominación.⁹ De la misma forma, emplear el vocablo “parlamento” para describir a los congresos de las entidades federativas, como lo haré a lo largo de esta investigación.¹⁰

Por lo anterior, y como lo señalé al inicio del capítulo, el derecho parlamentario se puede conceptualizar como la rama del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento, integración, del órgano representativo denominado parlamento o poder legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

⁹ Martínez Báez, Antonio, “Derecho legislativo o derecho parlamentario”, en Varios autores, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987, pp. 17-30. También José María Serna de la Garza, Bernardo Bátiz, Francisco de Andrea, Enrique Salazar, Jesús Quintana, y otros, han empleado el término “derecho parlamentario”: Serna de la Garza, José Ma., *Derecho Parlamentario*, México, McGraw-Hill, UNAM, 1997; Bátiz, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999. Andrea Sánchez, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993; Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario; Principios, valores y fines*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2005; Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México; Principios Generales*, México, Editorial Porrúa, 2006.

¹⁰ Como ha señalado, el ex diputado Roque Villanueva, el término *parlamento* ha sido adoptado universalmente para designar a la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo en los modernos estados representativos; y denominar *derecho parlamentario* a la rama del Derecho Público encargada de regular su estructura, funciones y relaciones. Roque Villanueva, Humberto, “Presentación”, en Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996, p. ii-iii.

Como lo señalan las definiciones analizadas, son objeto de estudio del derecho parlamentario: la estructura de las asambleas, constitución, integración; régimen de órganos y grupos; estatuto de los parlamentarios; reglas de procedimiento disciplinario y revisión interna de sus actos; relaciones externas de las cámaras; organización de sus burocracias y servicios.¹¹ Desde luego, no se omite el “producto” de dichas actividades: la ley.

2. Autonomía

Pedroza de la Llave, siguiendo a Pablo Lucas Verdú, menciona tres ámbitos de la autonomía del derecho parlamentario: *didáctico* (que se presenta cuando se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios; así como en la producción de obras); *sistemático* (cuando existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, procedimientos, y otros que comprenden las instituciones representativas); y *formal* (cuando se encuentra el contenido del derecho parlamentario en un texto único).¹²

En el ámbito general, el derecho parlamentario cumple con estos ámbitos de autonomía.

Ángel Garrorena enumera diferentes obras relativas al parlamento , que constatan históricamente la autonomía científica del derecho parlamentario: Jeremy Bentham escribió “Tácticas parlamentarias” cuyo título original fue “*An Essay on Political Tactics, or Inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies: principally applied to the practice of the British Parliament, and to the constitution and situation of the National Assembly of France*”,¹³ (1791); Tomás Jefferson, quien fue presidente del

¹¹ Garrorena Morales, A., *op. cit.*, p. 77.

¹² Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, *op. cit.*, p. 41. Lucas Verdú, Pablo, “El derecho parlamentario en el marco del derecho político”, Madrid, España, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 72, 1986, pp. 359-401.

¹³ “Un ensayo sobre tácticas políticas, o investigaciones relativas a la disciplina y el modo apropiado de proceder que deben observarse en las asambleas políticas: principalmente aplicados a la práctica del Parlamento británico, y para la constitución y

Senado de Estados Unidos, escribió en 1801 “Manual del Derecho Parlamentario ó Resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios”¹⁴; Thomas Erskine May, quien fue funcionario de la Cámara de los Comunes británica, escribió en 1844 el “*Treatise on the Law. Proceedings and Usages of Parliament*”¹⁵; Garelli en 1849, la “*Prima regole di tattica parlamentare*”¹⁶; Jules Poudra y E. Pierre, ambos secretarios generales en la Asamblea francesa, escribieron en 1878 el “*Traité pratique du droit parlementaire*”¹⁷; aunque a juicio de Garrorena, dichas obras son simples recomendaciones razonables o repertorios de reglas para la práctica parlamentaria; no será sino hasta las obras de Vincenzo Miceli (“*Principii de diritto parlamentare*”¹⁸, 1910), Hatschek (“*Das Parlamentsrecht des Dent*”¹⁹, 1915), Federico Mohrhoff (“*Trattato di Diritto e procedure parlamentare*”,²⁰ 1948) o Marcel Prélot (“*Droit parlementaire français*”,²¹ 1957-58) donde se encontrarán auténticas obras doctrinarias de conjunto acerca del derecho parlamentario.²²

situación de la Asamblea Nacional de Francia”, aunque ha sido traducido simplemente como “Tácticas parlamentarias”, existen diversas ediciones, por ejemplo: Bentham, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, prólogo de Gustavo Carvajal Moreno, México, Coordinación de los Diputados del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, 2002.

¹⁴“*Manual of parliament practice*”, existen también ediciones en castellano, por ejemplo: Jefferson, Tomás, *Manual del derecho parlamentario, ó resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*, recopilado por Tomás Jefferson, con notas por L. A. Pichon; traducido de la última edición por Don Joaquín Ortega, Paris, Librería Americana, 1827.

¹⁵ Cuya traducción al castellano podría ser: “Tratado sobre el Derecho. Procedimiento y Usos del Parlamento”.

¹⁶ “Primera regla de la táctica parlamentaria”.

¹⁷ “Tratado práctico de derecho parlamentario”.

¹⁸ “Principios de derecho parlamentario”.

¹⁹ “El derecho parlamentario de Dent”

²⁰ “Tratado del derecho y procedimiento parlamentario”

²¹ “Derecho parlamentario francés”

²² Garrorena Morales, A., *op. cit.*, p. 78-79. Acerca de las obras referidas se puede ver: Alzaga Villamil, Oscar *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 4ª ed., Madrid, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, tomo I, p. 503; Martínez-Elipe, León, “Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario; 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Madrid, España, Cortes Generales, 1985, vol. II, p. 417.

En cuanto a su enseñanza, Antonio Martínez Báez señala como antecedente el curso intitulado “Derecho Parlamentario” impartido en la Universidad de Perusa, Italia, en 1896-1897, por Vincenzo Michelle.²³ En la actualidad se imparte como asignatura de licenciatura y/o posgrado en la mayoría de los países, incluyendo México.²⁴

De lo anterior, puedo concluir que el derecho parlamentario es una rama autónoma del derecho, entendiendo por autonomía en este ámbito, la aptitud para regirse por reglas y principios propios. Dicha autonomía implica la posibilidad de estudiarse de manera separada y de contar con cuerpos normativos propios (por ejemplo, las leyes orgánicas de los Congresos, así como los reglamentos parlamentarios).

El reconocimiento de la autonomía de una rama del derecho, desde mi óptica es favorable para el desarrollo de la misma, ya que permitirá a las instituciones educativas estudiarla con mayor profundidad al dedicarle un curso en particular.²⁵

²³ Martínez Báez, Antonio, *op. cit.*, p. 21.

²⁴ En el caso de México, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México la asignatura “Derecho Parlamentario” se incluyó en el Plan de Estudios de Licenciatura de 1994 como una materia “optativa”, dentro de la rama político-electoral. En el nuevo plan de estudios de Licenciatura aprobado en 2004, dicha materia se considera como “electiva” dentro de pre-especialidad en derecho constitucional, es decir, es obligatoria para aquellos que opten por dicha pre-especialidad.

²⁵ Existen también otros criterios de autonomía aplicados para otras ramas del derecho. Por ejemplo, Lucio Mendieta y Núñez considera para explicar la autonomía del derecho agrario cuatro ámbitos: 1) didáctica; 2) científica (que se estudie conforme a un programa particular, con una metodología); 3) jurídica (que posea instituciones propias, principios jurídicos específicos); y 4) de codificación. Mendieta y Nuñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 11-28.

José Barroso para explicar la autonomía del derecho de familia toma otros criterios: 1) legislativo (que cuente con ordenamientos jurídicos propios); 2) científico; 3) didáctico; 4) jurisdiccional (existan tribunales especialmente creados para dicha materia); 5) procesal (que tenga procedimientos particulares); y 6) institucional (instituciones con tendencia y originalidad propias, lenguaje propio científico). Barroso Figueroa, José, “La Autonomía del Derecho de Familia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, D. F., tomo XVII, núm. 68, Octubre-Diciembre, 1967, pp. 831-838 [Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/68/dtr/dtr1.pdf>]. También puede consultarse otros criterios respecto al derecho procesal electoral en: Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp. 514-520.

3. Fuentes

De acuerdo con la clasificación de las fuentes del derecho en formales, reales e históricas, son fuentes del derecho parlamentario: la legislación, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los principios generales del derecho (fuentes formales), así como todos los acontecimientos que influyen en el contenido de las normas (fuentes reales); y todos aquellos documentos que en algún tiempo fueron derecho vigente (fuentes históricas).

Dichas fuentes adquieren características específicas según el país de que se trate, así por ejemplo, Garrarena señala las siguientes fuentes para el derecho parlamentario español: a) la Constitución, norma suprema del ordenamiento; b) la ley; c) el reglamento parlamentario; d) las resoluciones de la presidencia, integradoras del reglamento; e) usos y costumbres parlamentarios, dentro de los que se encuentran: (i) precedentes, simples modos reiterados de resolver una situación que sin embargo crean un punto de referencia alegable en la actividad de la Cámara; (ii) las convenciones, que son acuerdos expresos o tácitos con un alto valor vinculante en la medida que las partes los aceptan, aunque sin sanción jurídica para el caso de que alguien los infrinja; (iii) y las costumbres parlamentarias, cuyo signo diferencial es la convicción común de que obligan a título de Derecho.²⁶

José Antonio y Ángel Alonso de Antonio, también refiriéndose al caso español, señalan las siguientes: a) la Constitución; b) la ley; c) los Estatutos de Autonomía; d) los reglamentos parlamentarios; e) las normas interpretativas y supletorias de los reglamentos, que en el primer caso, se producen generalmente

Considero que los tres criterios señalados por Pablo Lucas Verdú resumen los aspectos fundamentales para la autonomía de una rama, ya que el ámbito “sistemático” incluye un estudio científico y jurídico; y el ámbito “formal” comprendería la presentación en un ordenamiento jurídico propio (codificación) con procedimientos e instituciones propias. Por lo tanto, el derecho parlamentario también sería autónomo aplicando la mayoría de los otros criterios señalados.

²⁶ Garrarena Morales, A., *op. cit.*, pp. 80-82

en el curso de los debates y son competencia de los presidentes de las cámaras; f) reglas no escritas de conducta y actuación política, dentro de las que se encuentran los usos o prácticas, el precedente y las costumbres parlamentarias; g) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; h) los Estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.²⁷

Rossell, tomando como referencia el caso mexicano, indica: la Constitución; la ley orgánica de la institución parlamentaria; los reglamentos parlamentarios (que conceptúa como el conjunto de normas que se autoimponen las cámaras con base en su experiencia y en la práctica imperante, para regular su actividad interna y que constituye la principal fuente parlamentaria, la más particular y directa); los acuerdos parlamentarios, que define como las resoluciones, pactos o convenios que adoptan los legisladores o los representantes de los grupos parlamentarios para garantizar la coordinación y eficiencia en el desarrollo de las tareas parlamentarias, según el régimen al que se encuentran sujetos, y que, a juicio del autor referido, se les puede clasificar como legislación (adquiriendo la calidad de reglamentos) o como costumbre (adquiriendo la calidad de prácticas parlamentarias); finalmente la jurisprudencia.²⁸

Pedroza de la Llave, enumera las siguientes: a) la Constitución; b) los Tratados Internacionales; c) la ley orgánica del Congreso; d) el reglamento del Congreso; e) el reglamento del canal de televisión del Congreso; f) el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; g) el Estatuto del Servicio Civil del Carrera del Senado; h) los reglamentos interiores de las comisiones legislativas; i) la jurisprudencia; j) los acuerdos parlamentarios; k) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; l) la doctrina.²⁹

Para quien escribe, las fuentes del derecho parlamentario están determinadas por la jerarquía de la norma, en el siguiente orden: 1) la

²⁷ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, pp. 23-31.

²⁸ Rossell, Mauricio, *op. cit.*, pp. 22-23.

²⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, *op. cit.*, pp. 42-56.

Constitución, como norma fundamental y sobre la que debe sustentarse todo ordenamiento; 2) los Tratados Internacionales, como norma fundamental después de la Constitución; 3) la legislación ordinaria, es decir las leyes expedidas por el Congreso General; 4) la jurisprudencia; 5) los reglamentos aprobados por el Congreso General; 6) las disposiciones emitidas por cada una de las Cámaras en particular; 7) los acuerdos parlamentarios aprobados por el pleno de las cámaras; 8) las resoluciones de los órganos rectores de las cámaras, en uso de las facultades; 9) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; 10) la doctrina.

En el ámbito de los congresos estatales, las fuentes del derecho parlamentario son, desde mi punto de vista: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) los Tratados Internacionales; 3) la Constitución del Estado; 4) la legislación ordinaria, es decir las leyes expedidas por el Congreso local y aquellas leyes expedidas por el Congreso General que sean aplicables en el ámbito de su competencia; 5) la jurisprudencia; 6) los reglamentos aprobados por la legislatura local; 7) los acuerdos parlamentarios aprobados por el pleno de la cámara; 8) las resoluciones de los órganos rectores de la cámara, en uso de las facultades; 9) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; 10) la doctrina.

El poder legislativo es un órgano constituido, por tanto debe respetar las normas establecidas y actuar en el marco de las mismas. El profesor español Elviro Aranda Álvarez señala que el parlamento no es un órgano de la sociedad, sino un órgano del Estado que sirve para representar a esa sociedad, por ello, su Derecho es sino un conjunto de normas de especificidades propias del Ordenamiento Jurídico del Estado que debe respetar las reglas formales y materiales que la Constitución establece.³⁰

Dicho autor, señala que todavía algunos confunden la necesaria flexibilidad de las normas del parlamento con la idea de que éstas queden a disposición de la voluntad de las partes, más allá de si esos cambios se hacen respetando los procedimientos o no; el parlamento –continúa Elviro Aranda- es un poder constituido que tiene capacidad para componer y organizar el nuevo sistema, pero

³⁰ Aranda Álvarez, Elviro, “Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, España, No. 66, 2005, pp. 9-10.

en ningún caso sus órganos pueden actuar más allá de la voluntad conformada por el Poder constituyente, y en el “Estado Constitucional”, todos los poderes están sujetos a control.

Por ello, para dicho autor las fuentes del Derecho Parlamentario son: 1) Las normas constitucionales parlamentarias; 2) Los Reglamentos Parlamentarios (normas de las cámaras); 3) Las Resoluciones de los órganos de las cámaras, que dan lugar a una disposición de carácter general; 4) Precedentes, Usos y costumbres parlamentarias.³¹

Lo anterior tiene relevancia, ya que a menudo en el poder legislativo mexicano los acuerdos parlamentarios (fuentes de inferior jerarquía) se aplican por encima de lo dispuesto en la ley orgánica o del reglamento (fuentes de una jerarquía superior). Así lo han manifestado autores como Cecilia Mora quien señaló que: “Los acuerdos parlamentarios matan prácticamente cualquier ordenamiento jurídico; acuerdo parlamentario mata Constitución, acuerdo parlamentario mata Ley Orgánica, acuerdo parlamentario mata absolutamente todo lo que se deje morir”.³²

Considero pues, como necesario conocer y aplicar las fuentes del derecho parlamentario en la jerarquía señalada, ya que eso dará certidumbre jurídica.

II. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Por función se entiende, la “tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”.³³ Función parlamentaria, señala Pedroza de la Llave, es “la actividad propia del Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), que se traduce en diversas facultades (poder, derecho para hacer

³¹ *Ibidem*, pp. 7-61

³² Mora Donatto, Cecilia *et al.*, “Ponencias Foro Reglamento de Debates de las Cámaras del H. Congreso de la Unión”, *Quórum Legislativo*, México, No. 83, Octubre-diciembre 2005, p. 196.

³³ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, vigésima segunda edición, versión electrónica: <http://www.rae.es/> (consultado junio 2009).

alguna cosa) que le permite realizar actos de distinta naturaleza y que no necesariamente serán legislativos”.³⁴

Berlín Valenzuela enumera las siguientes funciones del parlamento en el Estado contemporáneo: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación, y educativa. De ellas, precisa que las funciones originales del parlamento fueron la representativa y la presupuestaria, a la que se añadieron otras como la legislativa y la fiscalizadora.³⁵

El profesor español Fernando Santaolalla, habla en términos más amplios de una multiplicidad de funciones de la institución representativa, las cuales no están concebidas taxativamente sino en forma abierta; entre las principales se encuentran: legislativa; financiera y presupuestaria; de control; de dirección política; jurisdiccional; de expresión o representación.³⁶

Pedroza de la Llave menciona las siguientes: legislativa; financiera o presupuestaria; administrativa; de control; de orientación o de dirección política; y jurisdiccional.³⁷

Juan José Rodríguez Prats, legislador mexicano, al hacer referencia a las funciones del parlamento, explica que unas son inherentes a su origen y otras le son racionalmente concedidas. Dentro de las primeras identifica la función de control, mientras que dentro de las segundas a la legislativa. Dicho autor resume las funciones del parlamento en tres: 1) función de integración; 2) legislativa; y 3) de control; de ellas califica a la primera como la primordial en la época actual; pues señala se ejerce en dos áreas: por un lado, la integración política relativa al sistema político, a los partidos políticos y a la participación política; y por el otro a

³⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, op. cit., p. 269.

³⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., pp. 129-149.

³⁶ Santaolalla, Fernando, op. cit., pp. 236-251.

³⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, op. cit., pp. 269-308.

la articulación de los intereses de los distintos sectores sociales; a esta función de integración también se le denomina función de dirección política.³⁸

Por otro lado, Bailleres Helguera desde el ámbito de la ciencia política, habla de tres funciones básicas de los parlamentos democráticos, a saber: *responsiveness* (representación/capacidad de respuesta), *policy-making* (hechura de políticas) y *accountability* (rendición de cuentas).³⁹

De la misma forma, Juan Francisco Escobedo, profesor de ciencia política, refiere a diez funciones del poder legislativo, a saber: creación normativa; representativa; presupuestaria; control del gobierno; oposición al gobierno; jurisdiccional; deliberación pública; orientación política; administrativa; rendición de cuentas y transparencia informativa.⁴⁰

En esta investigación, consideraré las siguientes funciones: representativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, y jurisdiccional, las cuales describiré en el capítulo sexto, al hacer referencia a la situación de éstas en los congresos estatales mexicanos.

³⁸ Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 131-167.

³⁹ Bailleres Helguera, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los Poderes Federales en la consolidación democrática de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2006, pp. 98, 102 y 103.

⁴⁰ Escobedo, Juan Francisco, "Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, s.a. tomo II, pp. 18-22. Habla de dos funcionales adicionales: *oposición al gobierno*, y por otro lado, *rendición de cuentas y transparencia informativa*. La primera se refiere a aquella función consustancial a la existencia y actividad de un congreso plural, donde opera el principio de mayoría pero con respeto a las minorías, las cuales se empeñarán en oponerse a las acciones y decisiones de la mayoría y del gobierno, buscando que dichas acciones se conviertan en votos electorales que los lleven al poder. Desde mi perspectiva, no constituye una nueva función sino que forma parte de la función de control, específicamente del control "en el parlamento", es decir, aquel llevado a cabo por las minorías. Mientras que la rendición de cuentas sí podría constituir una tarea de la institución representativa, de gran alcance en el Estado contemporáneo.

III. DEFICIENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo ha sido objeto de diversos estudios referentes a su situación y a las necesidades de reforma, tanto en el ámbito nacional, como el de otros países; su observación se ubica principalmente dentro de la esfera del derecho, aunque también en otras ramas del conocimiento: ciencia política, sociología, administración pública.

El profesor español Luis López Guerra señala que el parlamento contemporáneo se encuentra ante grandes desafíos. Se afirma frecuentemente de la llamada “crisis del parlamento” debido a la pérdida o disminución de importancia de la institución representativa, es decir, el menoscabo en el protagonismo político que debiera desempeñar⁴¹; ahora dicho papel está en manos de otros entes, como son el poder ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación. Lo anterior, en opinión del autor referido, se debe no solo a una pérdida de legitimidad, sino también a las deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo y numeroso, incapaz de responder a las necesidades de una sociedad en perpetuo movimiento y desarrollo.⁴²

De esta manera, López Guerra describe una serie de realidades que se convierten en desafíos del parlamento contemporáneo, a saber: 1) el papel determinante que juegan los partidos políticos en el funcionamiento del parlamento, dejando en posición secundaria el papel del parlamentario individual; 2) el predominio del ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del órgano representativo, así como en la actividad general del parlamento, a

⁴¹ Cabe aclarar que no me refiero aquí al debate conocido como “crisis del parlamentarismo” donde se cuestiona la democracia en dicho régimen, y las funciones que desempeña el Parlamento como instrumento de la democracia, sobre el tema puede verse: Sánchez Agesta, Luis, “Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 64, abril – junio, 1989, pp. 7-23. Ramírez, Manuel, “Problemática actual del parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, Nueva época, núm 87, enero – marzo, 1995, pp. 53-79.

⁴² López Guerra, Luis, “Organización y funcionamiento del parlamento del futuro”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI; VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos 2002, pp. 29-43; también contenido en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2006, pp. 521-539.

través de la relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, es decir, de la dirección de ésta por aquél; 3) la producción cada vez más masiva de normas que repercuten en la calidad de la producción parlamentaria, y en la pérdida de “calidad legislativa”; 4) el debilitamiento de las formas de control del Legislativo hacia el Ejecutivo, debido al predominio de la mayoría en estrecha conexión con el Gobierno; 5) la omnipresencia de los medios de comunicación de masas, con la falta de agilidad en el funcionamiento interno de las cámaras, que ha originado que sean los medios el auténtico foro de confrontación política y de discusión entre alternativas de gobiernos; así como que sean los propios medios quienes establezcan los temas de debate en las cámaras; 6) la erosión en el sentimiento de aprecio e identificación popular con la institución parlamentaria, provocando que sea el parlamento una de las instituciones menos conocidas y estimadas por los ciudadanos; 7) la alteración que supone en el papel del parlamento en el nivel nacional, de parlamentos infraestatales y de instituciones supranacionales que añaden un nuevo conjunto de condicionamientos y limitaciones a su actuación.⁴³

Aunque López Guerra hace referencia a situaciones que se presentarían con mayor frecuencia en los regímenes parlamentarios, sin embargo, los desafíos que menciona se han convertido en una constante en los parlamentos contemporáneos, tanto en regímenes presidenciales, como en los parlamentarios, semi-parlamentarios y de otro tipo; surgiendo así la necesidad de analizar las fallas del Legislativo y emprender acciones para remediarlas.

El análisis de López Guerra destaca la idea del desplazamiento notable que ha sufrido el poder legislativo por parte del Ejecutivo, de los partidos políticos y los medios de información; asimismo, resalta la poca eficacia en el ejercicio de las principales funciones del parlamento (legislativa y de control) y el desprestigio creciente de la clase política integrante de la institución representativa.

Manuel Alcántara Sáez, profesor de la Universidad de Salamanca, en un estudio para dicha institución analiza el poder legislativo de Latinoamérica. Señala que hay elementos que caracterizan a los parlamentos latinoamericanos, a saber: 1) Fuerte déficit democrático histórico crónico, pues durante largos periodos de

⁴³ *Ídem.*

tiempo el legislativo no actuó o lo hizo como un instrumento en manos de regímenes autoritarios que lo usaban como mera instancia ratificadora; 2) El marco presidencialista en que actúan, pues hay baja capacidad política frente al Ejecutivo, delegación amplia de facultades y cesión continua de discrecionalidad; 3) Crisis de legitimidad y una reacción anti política de los ciudadanos, debido a las múltiples crisis económicas en dichos países; 4) Insuficiente capacidad organizacional y debilidad institucional para cumplir las funciones que le asigna la teoría democrática, que deriva en una falta de o inadecuada utilización de mecanismos institucionales de interacción y acercamiento a la sociedad civil; 5) Manejo de las instituciones políticas con un criterio privado y patrimonialista: la noción de interés general entre algunos legisladores ha perdido sus referentes éticos, pasando a la lógica de maximización y acumulación privada; los parlamentos son percibidos por los ciudadanos como el espacio en que la clase política se defiende y perpetúa.⁴⁴

Alcántara Sáez subraya también el endeble papel que el Legislativo desempeña en el sistema jurídico político, su precario desarrollo institucional, la incapacidad del mismo para constituirse en factor de cambio o progreso, y por consiguiente, el sentimiento hostil de la sociedad respecto al parlamento y a sus integrantes. Asimismo, acentúa el comportamiento contrario a la ética y al interés general por parte de los parlamentarios, al igual que su desvinculación con la sociedad.

En un diagnóstico realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) acerca de la situación de los poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana, se encontraron las siguientes deficiencias:⁴⁵

1) *Debilidad política frente al Ejecutivo*: desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias, que generalmente es el Ejecutivo, quien funge con

⁴⁴ Alcántara Sáez, Manuel *et al.*, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, 2005, pp. 36-39.

⁴⁵ Muñoz Quesada Hugo Alfonso y Rodríguez Chang, Ronny, "Introducción: Diagnóstico y procesos de modernización: Una perspectiva comparada de los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana, en Rodríguez Ch., Ronny, (ed.), *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 37-74.

mayor liderazgo y poder que el Congreso. Asimismo, se descubrió que el Legislativo se ha convertido en un simple ratificador de iniciativas del Ejecutivo, debido a que la mayoría impone sus decisiones sin respeto a las minorías, impidiendo así su participación en la toma de decisiones. Además, el Legislativo cuenta con *un desarrollo institucional insuficiente*, carencia de autonomía económica y financiera, normativa inadecuada, deficiente organización y procedimientos parlamentarios, entre otras cosas; lo que genera una incapacidad para ejercer plenamente sus tareas en materia presupuestaria y de control, como son el control en la ejecución del gasto público, de las políticas del gobierno, o de la ejecución de leyes.

2) *Relaciones insuficientes con la sociedad*: limitada información al público de los quehaceres parlamentarios; preeminencia de noticias sensacionalistas, incompletas, poco claras y negativas del Congreso presentadas en los medios de información; percepción de los ciudadanos incompleta y deformada; falta de asesoramiento periodístico a los legisladores; falta de oficinas de orientación y servicio al público; deficientes niveles de relación con otros poderes y órganos del Estado.

3) Poca atención al *papel que desempeñan los legisladores*: falta de apoyo para sus actividades; derechos y deberes regulados de modo incompleto; ausencia de normativa ética parlamentaria.

4) *Normativa parlamentaria* que no corresponde a la realidad política: desarmonía de los normas reglamentarias con lo contenido en la Constitución; ambigüedad de los reglamentos; procedimientos poco ágiles; carencia de plazos para el conocimiento y aprobación de los asuntos.

5) *Inmadurez de la técnica legislativa*: poca vinculación de la actividad parlamentaria con la técnica legislativa; ausencia de criterios reales a la hora de preparar la ley; falta de previsión de los efectos de la ley.

6) *Organización inadecuada*: concentración del trabajo parlamentario en los plenos; falta de recursos y atribuciones a las comisiones dictaminadoras o permanentes; limitadas funciones de las Comisiones Especiales.

7) *Frágil soporte administrativo*: inadecuado procedimiento de selección del personal; inestabilidad del personal interno; ausencia de programas de capacitación permanente; falta de formación interdisciplinaria; insuficiencia en la calidad de los servicios de los departamentos de apoyo a la labor parlamentaria; falta de sistemas que proporcionen certeza a los procesos.⁴⁶

Se concibe al legislativo como un poder débil, desorganizado, desvinculado de la sociedad y poco eficaz en el ejercicio de sus funciones.

En los estudios anteriores se presentan una serie de problemas y deficiencias que, de acuerdo con el tipo de problemática, se podrían resumir en cuatro rubros: 1) Relativos a la organización y funcionamiento institucional; 2) Acerca del ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) Respecto al estatuto de los parlamentarios; y 4) Sobre las relaciones del parlamento con otros entes.

Tudela Aranda recuerda como desde 1921, Lord Bryce hablaba de la “decadencia del parlamento”, al igual que autores como Bahehot, Dickens, Carlyle, Pérez Serrano, Rubio Llorente, Solozábal Echeverría, Vallespín y Chrestia, han manifestado la situación crítica del parlamento.⁴⁷ También el autor Wheare en su obra “Legislatures” publicada por primera vez en 1963, hace alusión al decaimiento de las legislaturas.⁴⁸

IV. EL DESARROLLO PARLAMENTARIO O MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA

⁴⁶ *Ídem*.

⁴⁷ Tudela Aranda, José, *op. cit.*, pp. 71-72, especialmente en la nota al pie núm. 85 de dicha obra menciona las obras de dichos autores: Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 1976, p. 750; Rubio Llorente, F., “Las Cortes Generales. Introducción al Título III”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, Cortes Generales – Edersa, 1998, p. 25; Solozábal Echeverría, J. J., “El régimen parlamentario y sus enemigos. Reflexiones sobre el caso español”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996; Vallespín, F., *El futuro de la política*, Taurus, 2003, p. 9; Chrestia, p., “La rénovation du Parlement, une oeuvre inachevée”, *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 30, 1997, p. 293. Respecto a Bryce, Bahehot, Dickens y Carlyle, no menciona el nombre de sus obras, pero posiblemente se refiere a “Modern Democracies” de James Bryce, publicada precisamente en 1921; y a “The English Constitution” de Bagehot.

⁴⁸ Wheare, K. C., *Legislatures*, trad. de Catherine Block, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura 1981, pp. 163-172.

La situación que presenta el parlamento hace necesario que se adopten nuevas formas, métodos y procesos para responder a estos desafíos de la sociedad actual, este proceso es lo que constituye el desarrollo parlamentario o la modernización legislativa.

A. Concepto de modernización legislativa

El desarrollo parlamentario, modernización legislativa, o también llamado consolidación legislativa, de acuerdo con quien escribe es “*el conjunto de acciones encaminadas al fortalecimiento del poder legislativo para el ejercicio pleno de sus funciones, en el Estado de Derecho*”.

“Estado de Derecho” se puede entender como “la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos”.⁴⁹

El desarrollo parlamentario está compuesto por actividades cuya finalidad es mejorar la capacidad legislativa, de representación y de supervisión de las instituciones representativas respecto del proceso de gobernación. Esto incluye tanto a parlamentos nacionales, asambleas nacionales, senados, otras cámaras legislativas electas, asambleas regionales y provinciales, consejos nacionales de transición y asambleas constituyentes.⁵⁰

⁴⁹ Valadés, Diego, “Estado de Derecho”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, tomo I, p. 514. El profesor alemán Reinhold Zippelius señala que los principios del Estado de Derecho “son los instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general, el ejercicio sin control del poder del Estado”, es decir, que el Estado de Derecho busca evitar el autoritarismo, e intenta realizar al mismo tiempo los principios de orden y libertad. Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado; Ciencia de la Política*, traducción de Héctor Fix-Fierro, 4a. ed., México, Editorial Porrúa - UNAM, 2002, p. 276.

⁵⁰ *Nota de política del PNUD: Desarrollo parlamentario*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [documento en línea], Abril de 2003, pp. 3-29 [citado 17-01-2007], Formato pdf, Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ES.pdf

En el ámbito del poder legislativo, la modernización implica toda una serie de acciones para fortalecer el poder legislativo y consolidar un verdadero Estado de Derecho.⁵¹

Como describe Hugo Alfonso Muñoz:

La modernización pretende un parlamento con: a) mayor eficiencia, racionalidad, transparencia y flexibilidad, dentro de un marcado pluralismo y con capacidad de debate y negociación políticos; b) su carácter representativo, decisorio y fiscalizador debidamente consolidados; c) comisiones de investigación eficientes, que produzcan resultados concretos; d) líderes nacionales y comunales, en diálogo firme pero fraternal; f) comisiones ordinarias, debidamente organizadas, con procedimientos que permitan preparar adecuadamente la ley y cumplir con otras tareas constitucionales; g) el apoyo técnico, administrativo, presupuestario e informático para colaborar con los órganos parlamentarios.⁵²

Una concepción simplista y limitada de modernización legislativa la entendería solamente como el mejoramiento tecnológico de la infraestructura, equipo o herramientas del poder legislativo, es decir, en la construcción de nuevos edificios o la compra de nuevos aparatos (computadoras, sistema electrónico de registro y de votación, edificios inteligentes, etcétera). Sin embargo, la modernización no se limita solo a aspectos materiales, sino que implica una serie de acciones en diferentes rubros: organización política y administrativa, funciones parlamentarias, estatuto de los parlamentarios, relaciones institucionales del Congreso con otros entes; todo ello con el fin de que el parlamento realice plenamente su actividad.

⁵¹ Modernización, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es “acción y efecto de modernizar”, esto es hacer que algo pase a ser moderno, es decir, perteneciente o relativo al tiempo de quien habla o a una época reciente.

⁵² Muñoz Q., Hugo Alfonso y Urcuyo F., Constantino, *Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997, p. 22.

Como lo manifiesta Jorge Calderón Suárez, funcionario de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA, el proceso de modernización de un parlamento surge como respuesta al reclamo de la población civil para la creación de espacios de participación y de control al interior de los congresos, así como por la exigencia de especialización de los encargados de la elaboración de la ley (los parlamentarios) y el ejercicio del control que les corresponde.⁵³

La modernización parlamentaria se ha convertido en una necesidad de los Congresos para alcanzar una transformación integral y progresiva de su estructura y funcionamiento, que le permita contar con todas las herramientas necesarias para realizar sus funciones de manera óptima y al mismo tiempo, estar en constante vinculación con la sociedad.

La modernización del poder legislativo es una cuestión que no solo tiene que ver con el sistema político constitucional, sino con todos los aspectos de la vida de un país. El funcionamiento del Congreso repercutirá en la vida económica, política, social y cultural del Estado. Como señala Prats i Catalá, profesor español, el fortalecimiento del poder legislativo es una tarea prioritaria para fortalecer la democracia, el mercado y la equidad social; es también necesario por razones de equidad social.⁵⁴ El desarrollo legislativo repercutirá en el desarrollo económico y social.

⁵³ Calderón Suárez, Jorge A. *Balance de la modernización legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, [documento en línea], Washington, D.C, EUA, Organización de los Estados Americanos, Oficina para la Promoción de la Democracia, 2006, pp. 1-24, [citado 17-01-2007], Formato pdf, Disponible en: http://www.gerenciapolitica-oea.org/gerenciapolitica/pdf/paper_balance_mod_leg_en_ca_final%202_.pdf Este proceso de modernización, dice el autor referido, se torna cada vez más necesario debido a la percepción negativa que sobre el trabajo y la función parlamentaria se han desarrollado a lo largo del hemisferio, considerando al parlamento como una institución que no representa los intereses de la población y en la cual existe un divorcio entre sus acciones y su eficaz funcionamiento.

⁵⁴ Explica Prats i Catalá que sin parlamentos fuertes no puede haber mercados eficientes; que si no hay un eficaz desarrollo legislativo, el Ejecutivo puede invadir el ámbito funcional del legislativo o burlar impunemente sus regulaciones. Si las leyes emitidas por el legislativo no integran un ordenamiento jurídico coherente, los altos costos de transacción producidos por la inseguridad jurídica harán ineficientes los mercados, condenarán a amplias capas de la población a la marginalidad y la supervivencia, y dificultarán el desarrollo de valores y pautas culturales coherentes con la productividad y

Según lo expuesto, el poder legislativo necesita reformarse continuamente para consolidarse como un poder dentro de un Estado democrático de derecho.

La preocupación de fortalecer al poder legislativo ha sido una constante en el Estado contemporáneo, por tal motivo, varios parlamentos en el mundo han emprendido la tarea de reformarse para la modernización, referiré los siguientes ejemplos.

B. Experiencias de modernización en derecho comparado

En el ámbito del derecho comparado existen ejemplos de congresos que, con la ayuda de organismos internacionales o con sus propios medios, han llevado a cabo procesos de reforma hacia la modernización de los mismos. Así se podrá mencionar los casos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de los Estados Americanos, en el primer caso; asimismo, países como España, Reino Unido y Estados Unidos han establecido por sí mismos proyectos de reforma hacia la modernización.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD ha participado en el financiamiento de proyectos para el desarrollo parlamentario de ciertos países.⁵⁵ La asistencia que proporciona comprende actividades cuya finalidad es fortalecer el papel del parlamento en la gobernabilidad. El objetivo principal de esta asistencia es mejorar la capacidad de supervisión, legislativa o representativa del parlamento. Las actividades que se llevan a cabo para conseguir este objetivo pueden ser de larga o corta duración, y se agrupan en los rubros siguientes:

1) *Reforma constitucional y refuerzo de esquemas institucionales*: Incluye asistencia técnica a las instituciones representativas para la redacción de borradores, introducción de enmiendas constitucionales o reformas legales que establezcan o afecten a los poderes del parlamento.

la competitividad. Prats i Catalá, Joan, *La reforma de los legislativos en América Latina: un enfoque institucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 25-28.

⁵⁵ *Nota de política del PNUD: Desarrollo parlamentario, op. cit.*, pp. 5-7.

Esta actividad es de gran relevancia, pues existen congresos con sistemas normativos obsoletos y anacrónicos, los cuales deben reformarse o establecer nuevos, a saber: Constitución, leyes orgánicas, reglamentos internos, y otros.

2) *Desarrollo de capacidades para parlamentarios y personal* de las cámaras: Formación de parlamentarios y del personal de las cámaras en temas relacionados con sus funciones, papeles y responsabilidades, así como en el desarrollo de sus aptitudes profesionales.

Es fundamental para un congreso que los legisladores y todo su equipo de colaboradores cuenten con una capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones, ésta no solo tiene que ver con prácticas y procedimientos parlamentarios, sino también con las materias que tienen que ver con su desarrollo profesional: derecho, ciencia política, filosofía, administración pública, ética, sociología, así como aquellas vinculadas con las normas que se pretenden aprobar.

3) *Desarrollo institucional*: Fortalecimiento de la organización interna de un parlamento mediante la modernización de entidades, sistemas y procesos. Esto puede implicar el desarrollo del proceso legislativo, la mejora de bibliotecas parlamentarias o la profesionalización de los servicios del parlamento. Dichos programas pueden incluir inversión en infraestructura, así como en tecnologías de la información y comunicación.

Para que los parlamentarios puedan llevar a cabo sus funciones y estar en aptitud de conocer, analizar, sistematizar, confrontar, distinguir, proporcionar toda la información relativa, es necesario contar con los espacios físicos adecuados así como con las herramientas necesarias.

4) *Iniciativas de género*: Actividades cuyo objetivo principal consiste en influir en el equilibrio de género en el liderazgo político y/o influir en el papel del parlamento en el desarrollo, revisión y aprobación de una legislación orientada a la cuestión de género.

5) *Trabajo con los medios y la sociedad civil*: Actividades centradas en actores externos al parlamento (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación) que pueden interactuar de forma directa e influir en el

parlamento y en el proceso parlamentario. Ello es importante pues la capacidad de un parlamento para desempeñar su papel representativo recae en última instancia en la capacidad de que los representados puedan hacer valer sus opiniones y sus necesidades de forma efectiva. Es decir, se busca mayor vinculación con la sociedad civil y los medios de comunicación con el fin que los ciudadanos conozcan y participen en las labores llevadas por el órgano representativo.

6) *Fortalecimiento de los partidos políticos*: Actividades realizadas directamente con líderes y miembros de partidos que se centran en el fortalecimiento de las estructuras y los procesos internos de éstos, integrando opiniones multiterritoriales, fortaleciendo el papel de los parlamentarios de circunscripción sin cargos específicos, con el fin de mejorar la transparencia y eficacia de las formaciones políticas en el parlamento. Un aspecto beneficioso del trabajo con los grupos parlamentarios es el la promoción de coordinaciones interpartidarias de parlamentarias en el parlamento , donde se pueden promover las oportunidades de consenso sobre cuestiones de género y otros temas.

7) *Desarrollo político*: Asistencia a los parlamentos en la configuración de prioridades y el desarrollo de la legislación. Señalan como importante garantizar que la calidad de la democracia dé como resultado un mayor grado de desarrollo humano.

8) *Educación cívica*: Actividades cuyo objetivo consiste en desarrollar la conciencia pública sobre el papel del parlamento, así como de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en democracia. Incluye la educación de los votantes, la interacción externa del parlamento, la integración de la educación cívica en el currículum escolar público y difusión de las formas en las que los ciudadanos pueden conectar con los parlamentarios y/o informarles de sus quejas.

Así pues, dichas acciones buscan combatir las deficiencias que presentan los Congresos contemporáneos, mediante programas integrales de modernización.

En el mencionado documento se enlista un conjunto de países que en el año 2001, contaban con programas de desarrollo parlamentario subvencionados por el PNUD: 40 países, de los cuales 20 son de África, 9 de Asia y el Pacífico, 3

de Europa y de la Comunidad de Estados Independientes, 3 Estados Árabes y 5 de Latinoamérica y El Caribe.⁵⁶ En 2002, aumentó a 46 el número de países con proyectos de desarrollo parlamentario apoyados por el PNUD, y en 2004 a 51.⁵⁷

La aplicación de dicho programa implica acciones en distintos rubros, no solo en la reforma constitucional, sino en acciones concretas como la formación de agentes y modernización de procesos. Lo anterior muestra que no basta solo con la reforma en la ley, para que se alcance la consolidación del parlamento es necesario una serie de acciones en diferentes rubros.

Si se analizara la problemática del parlamento contemporáneo descrita en el anterior apartado, se vería que este programa ofrece las siguientes propuestas.

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional	Reforma constitucional y refuerzo de esquemas institucionales Desarrollo de capacidades para parlamentarios y personal de las Cámaras Desarrollo institucional Fortalecimiento de los partidos políticos
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias	Desarrollo institucional Desarrollo político
3) Estatuto de los parlamentarios	Educación cívica Iniciativas de género
4) Relaciones con otros entes	Trabajo con los medios y la sociedad civil

⁵⁶ Estos son: Afganistán, Bangladesh, Benín, Brasil, Burkina-Faso, Burundi, Camboya, Chad, Cote d'Ivoire, Etiopía, Fidji, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Indonesia, Irán, Islas Salomón, Kazajstán, Kuwait, Malawi, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, Panamá, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Rumania, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Tayikistán, Timor Oriental, Venezuela, Zimbabwe. *Ibidem*, p. 29.

⁵⁷ United Nations Development Programme, "UNDP and Parliamentary Development", documento en línea: <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf> (consultado junio de 2009).

	Educación cívica Fortalecimiento de los partidos políticos
--	---

La Organización de los Estados Americanos (OEA)

Por otro lado, también destacan las experiencias de modernización parlamentaria en las que ha participado la OEA⁵⁸. En estas pueden distinguirse dos *tendencias* fundamentales: los llamados procesos de modernización de “primera generación” y los de “segunda generación”.

La modernización parlamentaria de “primera generación” se compone de acciones orientadas hacia el rediseño y fortalecimiento de la gestión y la organización de los poderes legislativos. Incluye lo referente a la administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura.

En el segundo caso, la modernización de “segunda generación”, la transformación del parlamento se aborda de una manera más amplia, profundizando en aspectos sustantivos, institucionales y políticos.

La base de acción en esta segunda generación radica en el fortalecimiento de las tres funciones fundamentales del parlamento moderno: 1) legislativa; 2) control político y fiscalización presupuestaria; y 3) representación. Las acciones se dirigen a que los miembros de los parlamentos cuenten con una preparación especializada que les permita desarrollar un mejor producto legislativo, más técnico y transparente. Asimismo, busca que se implementen los conocimientos de la asesoría parlamentaria; y por otro lado, se tomen en cuenta en las Cámaras cada vez más los niveles de representatividad institucional, a partir de su relación con la sociedad civil.

Dicho fortalecimiento de funciones está también estrechamente vinculado con la creación o modernización, en su caso, de sistemas desarrollados en el parlamento, en especial de cuatro de ellos: Sistema de información legislativa

⁵⁸ Calderón Suárez, Jorge A. *Balance de la Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, op. cit.*, pp. 1-24.

(SIL), sistema de administración parlamentaria (SAP), sistema de asesoría legislativa (SAL), y sistema de relaciones con la sociedad civil (SRSC). La creación de un sistema implica una serie de reglas, principios, acciones y procedimientos racionalmente coordinados entre sí, es decir, un trabajo de conjunto y no solo acciones aisladas. Parlamentos de países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador han desarrollado ya estas acciones para su mejora legislativa.

Aplicando nuevamente el planteamiento sobre la problemática del parlamento, este programa ha dado respuesta de la siguiente manera:

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional	<p>Modernización parlamentaria de <i>Primera Generación</i>: administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura.</p> <p>Sistema de Administración Parlamentaria (SAP).</p> <p>Sistema de Asesoría Legislativa (SAL)</p>
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias	<p>Modernización de <i>Segunda Generación</i>: 1) legislativa; 2) control político y fiscalización presupuestaria; y, 3) representación.</p> <p>Sistema de Información Legislativa (SIL).</p>
3) Estatuto de los parlamentarios	Sistema de Relaciones con la Sociedad Civil (SRSC).

4) Relaciones con otros entes	Sistema de Relaciones con la Sociedad Civil (SRSC).
-------------------------------	---

De esta forma, en el “Balance de los procesos de fortalecimiento de las instituciones legislativas en Centroamérica y República Dominicana”, realizado por la Organización de Estados Americanos, se enumeran acciones concretas efectuadas en Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador dentro de los siguientes rubros: a) programas, proyectos y cooperación internacional; b) función legislativa y del sistema de asesoría legislativa; c) función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil (mediante actividades específicas como la creación de unidades permanentes de atención al público, el rediseño de sus páginas de internet, o la creación de entidades como el centro de atención nacional legislativa en Honduras); d) función de control político y fiscalización presupuestaria (comprende acciones como el diseño de manuales y protocolos de control político producidos en Costa Rica, realización de sesiones semanales del pleno de los congresos dedicadas exclusivamente al control político); e) sistema de información legislativa y de la informática parlamentaria; f) sistema de administración parlamentaria; g) programas e iniciativas de capacitación y actualización; y h) infraestructura.⁵⁹

Aplicando el criterio de comparación sobre acciones respecto al tipo de problemática, se tendría el siguiente cuadro para el caso concreto de estos países:

<i>Rubro</i>	<i>Acciones</i>
1) Organización y funcionamiento institucional	Sistema de información legislativa y de la informática parlamentaria Sistema de administración parlamentaria Programas e iniciativas de capacitación y actualización

⁵⁹ *Ídem.*

	Infraestructura
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias	Función legislativa y del sistema de asesoría legislativa Función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil Función de control político y fiscalización presupuestaria
3) Estatuto de los parlamentarios	Programas e iniciativas de capacitación y actualización
4) Relaciones con otros entes	Programas, proyectos y cooperación internacional Función de representación y el sistema de relaciones con la sociedad civil

Otros organismos internacionales

Así pues, en Latinoamérica se han desarrollado con la ayuda de organismos internacionales procesos de reforma hacia la modernización de sus parlamentos, entre los que se encuentran: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Ecuador, República Dominicana, Bolivia, Perú.⁶⁰

Específicamente, Bolivia con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inició en 1996 el “Programa de Fortalecimiento del Congreso Nacional”; Costa Rica, también con el apoyo del BID, inició en 2003 el “Programa de Modernización de la Asamblea Legislativa”; Perú, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional Norteamericana (USAID) y la Universidad del Estado de Nueva York, desarrolló en 2003 y 2004 el “Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República”; República Dominicana, realizó bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo en 2004 y 2005, el “Programa de Reforma Institucional y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara de

⁶⁰ Rodríguez Ch., Ronny, (ed.), *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, op. cit., pp. 159-253.

Cuentas”; además de que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas con la Cooperación Financiera del Gobierno de Italia iniciaron en septiembre de 1999 un proyecto de asistencia técnica y capacitación legislativa para Centroamérica y el Caribe, cuyo co-ejecutor regional fue el parlamento Centroamericano.⁶¹

Casos en Europa y Estados Unidos

De la misma forma, en España se han emprendido diversos proyectos para modernizar los parlamentos, tanto las Cortes Generales como los parlamentos de las Autonomías. Blanco Herranz menciona ciertos programas emprendidos por parlamentos autonómicos, a saber: el proyecto impulsado por la Asamblea de Madrid que se denominó “consultoría de gestión” elaborado en 2000; dicho programa pretendió disponer de una organización eficaz y eficiente que ofreciera calidad en los servicios y lograra la satisfacción del personal que presta servicios a la misma: También está el “Plan estratégico de la Administración parlamentaria” impulsado por el parlamento Vasco en el año 2000, el cual buscó adaptar la administración parlamentaria para la consecución de una organización interna más flexible y eficiente; conseguir la mejora de los servicios prestados (calidad, nuevas tecnologías); racionalizar, formalizar y mejorar los procesos de gestión desarrollados; potenciar el concepto de “misión” entre el personal de la administración del parlamento Vasco (liderazgo e implicación); y mejorar la relación de los parlamentarios con los ciudadanos.⁶²

También en el parlamento británico se han iniciado programas para la modernización parlamentaria, así en la Cámara de los Comunes se creó el Comité de Modernización (*Select Committee on Modernisation*) que, entre otras cosas, se empeñó en buscar alternativas para mejorar el procedimiento legislativo, la

⁶¹ Svetaz, María Alejandra, “Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos tendencias y ejemplos actuales”, documento disponible en línea en: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Svetaz.doc> (consultado junio 2009).

⁶² Blanco Herranz, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 180-183.

fiscalización, la realización de las sesiones de la Cámara, y algo muy importante, en acercar más a la ciudadanía para que conozca la labor del parlamento .⁶³

La historia de la reforma del parlamento británico es larga, pues desde 1832 ha sido objeto de diversas reformas, tanto en el ámbito electoral, de la organización de las cámaras y del gobierno, de la representación, así como en la devolución de facultades a los entes territoriales, por citar algunas,⁶⁴ entre las que destacan las reformas de 1832 (*Great Reform Act*), 1867 (*Second Reform Act*), 1884 (*Third Reform Act*), 1911 (*Parliament Act*), 1918 (*Fourth Reform Act*), 1949 (*Parliament Act*), 1967 (*Parliamentary Commissioner Act*), 1978 (*House of Commons [Administration] Act*), 1990 (*House of Lords Act*, y la “devolución de facultades” [*devolution of powers*] a los parlamentos de Escocia y Gales); pero referida a la modernización parlamentaria, tiene especial relevancia la creación del “*Select Committee on Modernisation*” en 1999, cuyas recomendaciones produjeron importantes cambios en los horarios de sesión, el programa legislativo y la reforma a la Cámara de los Lores en ese año; así como subsecuentes reformas en 2002 y 2006, también a sugerencia de dicho comité.⁶⁵

El Congreso federal de los Estados Unidos de América durante los años 1870 a 1930 experimentó su principal proceso de modernización. Durante este periodo se presentaron diversas situaciones en el país como los gobiernos divididos, las presiones por las guerras, la industrialización, entre otras, y es en la Cámara de Representantes donde se adoptan medidas para la modernización del Congreso, entre ellas, la organización de los partidos políticos, establecimiento de reglas de votación, reglamentación interna de la cámara, comités, personal técnico y de soporte del Congreso.⁶⁶ Este proceso de cambio prosiguió, así en los años

⁶³ Cook, Robin, “A modern parliament in a modern democracy”, *The Political Quarterly*, Oxford, Reino Unido, vol. 74, núm. 1, January-march, 2003, p. 76-82.

⁶⁴ Al respecto puede verse, Judge, David, “Why Reform? Parliamentary Reform Since 1832: An Interpretation”, en Judge, David (ed.), *The Politics of Parliamentary Reform*, Rutherford, Great Britain, Fairleigh Dickinson University Press, 1984, pp. 9-36.

⁶⁵ Una información cronológica de los principales acontecimientos de la Cámara de los Comunes puede verse en: House of Commons Information Office, *A Brief Chronology of the House of Commons*, 2009, disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/upload/g03.pdf> (consultado junio de 2009).

⁶⁶ Garrison, Nelson, “The modernizing Congress, 1870-1930”, *Encyclopedia of the American legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of*

1970's se añaden las reformas relativas a garantizar la responsabilidad (*responsability*), capacidad de respuesta (*responsiveness*) y rendición de cuentas (*accountability*) del Congreso; en el primer caso mediante mecanismos para el control de la política exterior y del proceso presupuestario; en el segundo, a través del desarrollo de los comités y del personal de apoyo parlamentario (*staff assistance*); y en el tercer caso, mediante la difusión de información del Congreso así como la implementación de códigos de ética.⁶⁷

Los programas de estos países están relacionados con uno o varios aspectos del parlamento, por ejemplo, la organización interna, el ejercicio de las funciones parlamentarias, las relaciones del parlamento con la sociedad; por tal motivo, pueden ser tomados como ejemplo de solución a los problemas señalados.

Congress and the state legislatures since the colonial era, New York, Scribner, 1994, tomo I, pp. 131-156.

⁶⁷ Riesselbach, Leroy N., "Congressional Reform", *Encyclopedia of the American legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*, New York, Scribner, 1994, tomo II, pp. 815-835.

CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO GENERAL Y LOS CONGRESOS ESTATALES

Contenido

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO.....	80
II. DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.....	94
III. EL PROCESO DE CAMBIO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y ESTATAL MEXICANO	100
IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO.....	106
V. LA REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL: LA TEMÁTICA PARA EL ANÁLISIS Y LA PROPUESTA DE ESTA INVESTIGACIÓN.....	115

Índice de cuadros

Cuadro 1. Datos Generales de las entidades federativas	88
Cuadro 2. Composición de los congresos locales.....	90
Cuadro 3. Periodos de sesiones ordinarias al año en los congresos estatales	91

CAPÍTULO TERCERO EL CONGRESO GENERAL Y LOS CONGRESOS ESTATALES

En este capítulo tercero abordaré la situación actual del derecho parlamentario mexicano, tanto en el orden federal, como en el de los Estados de la República y el Distrito Federal. Para ello, estudiaré la teoría del derecho parlamentario estatal mexicano, después ubicaré el Congreso federal y los congresos estatales en el derecho mexicano; para posteriormente analizar la problemática que presenta, así como el proceso emprendido para su modernización; finalmente, acentuaré la importancia del desarrollo de las legislaturas estatales para el fortalecimiento del federalismo en México, y cómo pretendo abordar ese proceso de reforma o modernización.

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO

Concepto de derecho parlamentario estatal

Entiendo por derecho parlamentario estatal “la disciplina jurídica emanada del derecho constitucional local, que estudia el poder legislativo de los entes territoriales denominados Estados, entidades federales o entidades federativas”.

Son objeto de estudio del derecho parlamentario estatal mexicano los congresos de los Estados de la República y, en el caso del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, órgano que aunque no es propiamente un congreso estatal, desempeña algunas funciones de éste.

El derecho parlamentario estatal forma parte del derecho constitucional estatal, derecho constitucional local, o también llamado derecho constitucional de los Estados. Este es la rama del derecho constitucional encargada del estudio de los entes territoriales (Estados, Provincias, entidades federativas) integrantes de un Estado, en lo concerniente a su régimen político interno.

David Cienfuegos define al derecho constitucional estatal como “la rama del Derecho que se ocupa del análisis, en el sistema federal, del régimen

jurídico aplicable a las entidades federativas derivado de las constituciones federal y locales”.¹

Como rama del derecho público, el derecho constitucional estatal estudia la organización del Estado, la composición y funciones de los órganos públicos, así como los derechos fundamentales; teniendo como base la Constitución local.

Analiza también aspectos como la teoría de la Constitución estatal, las competencias de las autoridades; las relaciones de los Estados con la Federación; con los municipios y con otros entes; los derechos consagrados en el ordenamiento local; los poderes de los Estados y su regulación; entre otros.

Respecto a esta disciplina, se ha escrito poco, aunque paulatinamente ha crecido el número de estudios que abordan el constitucionalismo local, de gran trascendencia para el afianzamiento del Estado Federal.²

El derecho constitucional estatal es estudiado principalmente en los países que han adoptado el sistema federal. En algunos de ellos, como es el

¹ Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. xvi.

² Al respecto destacan los siguientes estudios: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, pról. de José Francisco Ruiz Massieu, México, Editorial Porrúa, 1988; las obras de Máximo Gámiz Parral, a saber: *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Gámiz Parral, Máximo N. *Resurgimiento del Estado Federal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2001; Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local; Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006. Así como las memorias de los Congresos Nacionales de Derecho Constitucional Estatal, organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y diversas Universidades de los Estados, a saber: Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal; Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional; Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003; Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005; Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005; Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

caso de los Estados Unidos de Norteamérica, el diseño de las constituciones estatales constituye parte fundamental de la práctica constitucional; ya que la multiplicidad de disposiciones contenidas en las leyes fundamentales de los Estados enriquece el sistema federal.³

Daniel Barceló en un estudio sobre el derecho constitucional estatal estadounidense encuentra rasgos que distinguen entre sí a las constituciones estatales, enriqueciéndose así la teoría constitucional de ese país, puesto que las constituciones de los Estados son modificadas en un mayor grado que la propia Constitución federal.⁴ Estos rasgos novedosos podrían también aplicarse en el caso del constitucionalismo estatal mexicano.

En las constituciones estatales mexicanas, también destacan algunos elementos significativos que pueden ser tomados como modelo o referencia para las otras Entidades o inclusive para la Federación.⁵

³ Los cincuenta Estados que conforman la Unión Americana han tenido en el tiempo que llevan desde su Independencia, más de 150 constituciones en total. McGraw, Badley D. (ed.), *Developments in State Constitutional Law*, St. Paul, Minn., USA, West Publishing CO. s.a., p. xiii; Tarr, G. Alan, *Understanding State Constitutions*, Princeton, N. J., USA, Princeton University Press, 1998, *passim*.

⁴ Entre dichos aspectos destacables se encuentran: el procedimiento establecido para reformar las propias constituciones estatales; la competencia legislativa que poseen las Legislaturas de los Estados; los mecanismos de democracia directa (referéndum constitucional, iniciativa constitucional y legislativa) reconocidos en los ordenamientos estatales y ausentes en la Constitución federal; la prescripción de obligaciones a los partidos políticos a fin de que celebren elecciones internas y seleccionen a los candidatos a cargos de elección popular; asimismo, la posibilidad de destitución de autoridades locales, como el gobernador a través del voto popular (*recall*); la incorporación de derechos sociales; la forma de selección e integración de los miembros del poder judicial; los métodos de interpretación constitucional. Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 3-7.

⁵ Sirvan como ejemplo los siguientes: existencia de supuestos fijados para el caso de desaparición de poderes, es decir, quienes deberán fungir como gobernador cuando se presente esta situación (Aguascalientes, Nayarit, Chihuahua, Tabasco), establecimiento de derechos fundamentales de la niñez y de la familia (Baja California, Baja California Sur, Zacatecas); derecho a la vida desde la concepción (Chihuahua, Coahuila); prohibición de la pena de muerte (Chihuahua); derechos especiales de grupos étnicos (Campeche, Chiapas, México, Oaxaca); requisitos especiales para ser gobernador (Nayarit, México, Michoacán); referéndum y plebiscito (Baja California, Chihuahua, Jalisco, Colima, Guerrero, San Luis Potosí, Tlaxcala); inviolabilidad de los magistrados del Poder Judicial estatal por las opiniones expresadas en el desempeño de sus cargos (Nayarit); revocación de mandato (Chihuahua, Yucatán); requisitos especiales para reformar la Constitución local (Chihuahua, Coahuila, Colima, Veracruz); entre otros. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, *op. cit.*,

En el ámbito del poder legislativo, los Estados de la República presentan también una diversidad de disposiciones normativas específicas que lo regulan de modo particular y que lo distinguen en algunos rasgos del congreso federal, y de los otros congresos estatales. Por ejemplo: nuevas modalidades de ejercicio de la soberanía a través de instrumentos de democracia directa o semi-directa; la posibilidad de los ciudadanos de iniciar leyes; la ratificación de ciertos funcionarios del gobierno; la aplicación especial de diversos instrumentos de control parlamentario (comisiones de investigación); la creación de órganos públicos autónomos; órganos e instancias legislativas para su organización, tanto de carácter político (pleno, mesa directiva, comisiones), como administrativo (secretaría general) y de apoyo legislativo (bibliotecas, institutos de investigación, entre otros).⁶

Esta variedad puede generar una riqueza constitucional notable, pues implica propuestas innovadoras para el desempeño pleno de las funciones de los parlamentos contemporáneos y del Estado en general, es decir, soluciones novedosas a problemas concretos.

En México, el derecho parlamentario estatal es una materia incipiente y hasta hace algunos años, tenuta en poca importancia, sin embargo, con el fortalecimiento de los Estados de la República se ha suscitado un interés cada vez mayor de los estudiosos de la ciencia jurídica.

Por otro lado, es importante destacar que esta materia necesita desarrollarse, para lo cual se requiere analizar la situación que guardan los congresos estatales en México y las acciones por emprender para la consolidación de estos. A continuación presentaré un breve análisis de la situación que guardan las legislaturas estatales en México, objeto de estudio del derecho parlamentario estatal.

Aspectos generales de los congresos estatales

pp. 29-56; Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado Federal*, op. cit., pp. 42-253.

⁶ Escobedo, Juan Francisco, "Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., s.a. tomo II, pp. 42-52.

El poder legislativo federal en México se deposita en un Congreso General bicameral compuesto por la Cámara de Diputados, integrada por 500 miembros y, la Cámara de Senadores, formada por 128 miembros, según lo dispone el artículo 50 de la Constitución federal vigente.

Asimismo, como integrantes de la Federación se encuentran 31 Estados y el Distrito Federal (artículo 43 Constitución federal), cuyo poder público se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial (arts. 116 y 122). Así, existen 31 congresos estatales y una Asamblea Legislativa.

El congreso local o estatal, o también llamada legislatura local, es el órgano representativo en el que se deposita el poder legislativo de las Entidades de la República en un sistema federal. Es el órgano que desempeña las funciones parlamentarias del Estado en el orden jurídico estatal o local.

Cabe aclarar que el término “legislatura” podría entenderse también para referirse al periodo de duración del Congreso, así se hablaría de una “LIX Legislatura 2003-2006”, por ejemplo. Sin embargo, también se emplea dicho término como sinónimo de congreso, es decir, del parlamento como órgano.

La figura de la legislatura local se encuentra contemplada en la Constitución federal mexicana, en el título quinto denominado “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, particularmente en el artículo 116. En dicho precepto, se determina que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero con sujeción a las normas enumeradas en el mismo.

La Constitución establece un número mínimo de representantes en los congresos de los Estados atendiendo a su población; prohíbe la reelección inmediata de los diputados; así como ordena la integración de la legislatura por diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ésta no constituye un congreso estatal en sentido estricto, pues es el Distrito Federal no es un Estado, sino como lo describe la Constitución: “sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 44), cuyo gobierno está a cargo de los poderes federales y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local (artículo 122). El Distrito Federal es una entidad federativa con “órganos de gobierno”.

No obstante, la propia Constitución federal en el mencionado artículo 122 le otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en diversas materias como la civil, penal, protección civil, seguridad social, desarrollo urbano, transporte, organización interna, elecciones locales, administración pública local, tribunales del fuero común, contencioso administrativo local y otras (función legislativa); aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública (función presupuestaria); controlar actos de la administración pública local (función de control); así como constituirse por diputados elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto (función representativa).

Por otro lado, la Asamblea no participa en el proceso de aprobación de reformas a la Constitución federal (art. 135); tampoco puede legislar respecto al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (documento que equivaldría a la Constitución local), ni en materia de deuda pública para el Distrito Federal, pues esto corresponde al Congreso General (art. 122 constitucional); así como tampoco puede atender los casos de declaración de procedencia y juicio político de los funcionarios públicos del Distrito Federal, pues esto también es facultad del Congreso General (artículos 110 y 111 constitucionales) y la Asamblea no tiene intervención.

Así pues, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podría considerarse como un cuasi-congreso estatal, pero por la relevancia económica, política y social del Distrito Federal es uno de los órganos legislativos más importantes del país.⁷ Por ello, en esta investigación incluiré también a la Asamblea Legislativa y la vincularé con los congresos de los Estados.

⁷ Pues se integra por 66 diputados, solo superada en número por el Congreso del Estado de México que tiene 75 miembros; prevaleciendo sobre congresos como el de Veracruz (50 diputados), Guerrero (46 diputados), Nuevo León (42 diputados), Jalisco (40 diputados). Además, el presupuesto público para la Asamblea normalmente supera el otorgado a los demás congresos, por ejemplo, en el ejercicio 2007 fue de \$964,759,479.00 pesos; cantidad superior a los recursos asignados en el mismo periodo al Poder Legislativo del Estado de México (\$920,000,000.00), Jalisco (\$418,545,400.00), Guerrero (\$320,347.50), Veracruz (\$315,000,000.00) o Nuevo León (\$251,371,900.00). Véase: Chávez Hernández, Efrén, "El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación", en *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009, pp. 231-272.

Las legislaturas estatales en México se integran por una sola cámara, tienen dos o hasta tres periodos de sesiones ordinarias al año; en su estructura interna cuentan con diversos órganos encargados del gobierno de la cámara, del trabajo legislativo, de los servicios administrativos y de apoyo parlamentarios, entre otros aspectos.

A continuación presento algunos cuadros sobre los congresos generales, tomados de la pionera investigación coordinada por Robert Balkin, donde se hace un análisis del poder legislativo Estatal en México.⁸

Del cuadro uno se puede advertir que las Entidades con mayor territorio son Chihuahua, Sonora y Coahuila, mientras que los más pequeños son Colima, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal; sin embargo, en población el Distrito Federal ocupa el segundo lugar, después del Estado de México, y seguido por Veracruz, Jalisco y Puebla, mientras que los Estados de Campeche, Colima, y Baja California Sur, ocupan los últimos lugares en cuanto a población.

En el cuadro dos se puede observar la composición de los congresos estatales. El Estado de México, el Distrito Federal, Guerrero, Veracruz, Nuevo León y Oaxaca, son las Entidades con mayor número de integrantes de sus legislaturas; mientras que Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán, y Baja California Sur, son los que tienen un número menor de integrantes.

Destaca también que los congresos de Chiapas, Jalisco, Michoacán y Sinaloa cuentan con el mismo número total de diputados (40), lo mismo que Campeche y Coahuila (35); Morelos, Nayarit y Zacatecas (30); Baja California, Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán (25).

El número total de legisladores locales es 1128, frente a 628 legisladores federales. El promedio por legislatura estatal es de: 35.25 diputados.

El periodo de sesiones es el tiempo en el que el pleno del Congreso se encuentra reunido para la deliberación y aprobación de los asuntos que le sean

⁸ Dicha obra contiene datos generales de los Estados, periodos de las legislaturas, composición política de los congresos estatales; género, edad, escolaridad y experiencia legislativa de los diputados locales; estructura interna; datos presupuestales, marco jurídico de los Congresos, entre otros datos. Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004.

sometidos. Se le denomina *ordinario* cuando se realiza en el plazo legalmente establecido para tal efecto; y *extraordinario*, cuando se lleva a cabo fuera de éste, para el asunto específico que motivó su convocatoria.

El número y la duración de los periodos ordinarios de sesiones están determinados por las tareas que el legislativo debe realizar, y son muestra de la importancia que se le asigna a dicho poder.

Del cuadro número tres se advierte que seis legislaturas regulan tres periodos de sesiones ordinarias al año (Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla y Yucatán), mientras que el resto dos. En este aspecto, los congresos estatales han superado incluso al congreso federal.

Los Estados de Jalisco y Michoacán tienen los congresos que sesionan durante más tiempo al año (12 meses), mientras que las legislaturas de Coahuila y el Distrito Federal son las que menor tiempo se encuentran reunidas (5 meses). Baja California también tenía 3 periodos de sesiones y sesionaba todo el año, sin embargo, fueron reducidos a dos con una duración total de 8 meses.

Cuadro 1. Datos Generales de las entidades federativas

Entidad Federativa	Territorio (miles de km ²)	Población (miles de habitantes)	Densidad Poblacional (hab/km ²)	Núm. de Municipios 2003	Núm. de distritos uninominales [locales]	Población promedio por distrito (miles de habitantes)	Rango según territorio	Rango según población
Aguascalientes	5,589	944,285	169	11	18	52	28	27
Baja California	70,113	2487,367	35	5	16	155	12	15
Baja California Sur	73,677	424,041	6	5	15	28	10	32
Campeche	51,833	690,689	13	11	21	33	18	30
Chiapas	73,887	3920,892	53	118	24	163	9	8
Chihuahua	247,087	3052,907	12	67	22	139	1	12
Coahuila	151,571	2298,07	15	38	20	115	3	17
Colima	5,455	542,627	99	10	16	34	29	31
Distrito Federal	1,499	8605,239	5.741	16*	40	215	32	2
Durango	119,648	1448,661	12	39	15	97	4	23
Estado de México	21,461	13096,686	610	125	45	291	25	1
Guanajuato	30,589	4663,032	152	46	22	212	22	6
Guerrero	63,794	3079,649	48	79	28	110	14	11
Hidalgo	20,987	2235,591	107	84	18	124	26	18
Jalisco	80,137	6322,002	79	124	20	316	6	4
Michoacán	59,864	3985,667	67	113	24	166	16	7
Morelos	4,941	1555,296	315	33	18	86	30	22
Nayarit	27,621	920,185	33	20	18	51	23	28

Nuevo León	64,555	3834,141	59	51	26	147	13	9
Oaxaca	95,364	3438,765	36	570	25	138	5	10
Puebla	33,919	5076,686	150	217	26	195	21	5
Querétaro	11,769	1404,306	119	18	15	94	27	24
Quintana Roo	50,35	874,963	17	8	15	58	19	29
San Luis Potosí	62,848	2299,36	37	58	15	153	15	16
Sinaloa	58,092	2536,844	44	18	24	106	17	14
Sonora	184,934	2216,969	12	72	21	106	2	19
Tabasco	24,661	1891,829	77	17	18	105	24	20
Tamaulipas	79,829	2753,222	34	43	19	145	7	13
Tlaxcala	3,914	962,646	246	60	19	51	31	26
Veracruz	72,815	6908,975	95	210	24	288	11	3
Yucatán	39,34	1658,21	42	106	15	111	20	21
Zacatecas	75,04	1353,61	18	57	18	75	8	25

* Delegaciones Políticas

Fuente: Balkin, 2004, pág. 191. Se agregaron las últimas dos columnas al cuadro original.

Cuadro 2. Composición de los congresos locales

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Diputados. Mayoría Relativa</i>	<i>Diputados Representación Proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Rango por núm. de dip.</i>
Aguascalientes	18	9	27	24
Baja California	16	9	25	26
Baja California Sur	15	6	21	32
Campeche	21	14	35	13
Coahuila	20	15	35	8
Colima	16	9	25	15
Chiapas	24	16	40	14
Chihuahua	22	11	33	27
Distrito Federal	40	26	66	2
Durango	15	10	25	28
Estado de México	45	30	75	1
Guanajuato	22	14	36	12
Guerrero	28	18	46	3
Hidalgo	18	11	29	23
Jalisco	20	20	40	9
Michoacán	24	16	40	10
Morelos	18	12	30	20
Nayarit	18	12	30	21
Nuevo León	26	16	42	5
Oaxaca	25	17	42	6
Puebla	26	15	41	7
Querétaro	15	10	25	29
Quintana Roo	15	10	25	30
San Luis Potosí	15	12	27	25
Sinaloa	24	16	40	11
Sonora	21	12	33	16
Tabasco	18	13	31	19
Tamaulipas	19	13	32	17
Tlaxcala	19	13	32	18
Veracruz	24	21	45	4

Yucatán	15	10	25	31
Zacatecas	18	12	30	22
Totales	680	448	1128	
Cámara de Senadores, Congreso General	96	32	128	
Cámara de Diputados, Congreso General	300	200	500	

Fuente: Elaboración propia con datos de Balkin (2004)

Otro dato interesante de las legislaturas estatales es el número de meses que sesionan al año, a continuación presento un cuadro con dicha información.

Cuadro 3. Periodos de sesiones ordinarias al año en los congresos estatales

<i>Congreso</i>	<i>1er periodo</i>	<i>2º periodo</i>	<i>3er periodo</i>	<i>Duración aprox. (meses)</i>
Aguascalientes	15 nov-15 mar	30 abr-31 jul	-	7
Baja California	1 oct-31 ene	1 abr-31 jul	-	8
Baja California Sur	15 mar-15 jun	15 sep-15 dic	-	6
Campeche	1 oct-20 dic	1 abr-30 jun	-	5.5
Chiapas	16 nov-18 feb	18 may-18 ago	-	6
Chihuahua	1 oct-31 dic	1 mar-31 jul	-	8
Coahuila	1 mar-15 may	15 oct-31 dic	-	5
Colima	1 oct-30 ene	1 abr-15 jul	-	7.5
Distrito Federal	17 sep-31 dic	15 mar-30 abr	-	5
Durango	1 sep-31 dic	15 mar-15 jun	-	7
Guanajuato	25 sep-31 dic	15 feb-31 may	1 ago-31 ago	7.5
Guerrero	15 nov-15 feb	1 abr-30 jun	1 sep-15 oct	7.5
Hidalgo	1 abr-31 jul	1 sep-31 dic	-	8

Jalisco*	1 feb-31 ene		-	12
México	5 sep-30 dic	2 may-31 jul	-	7
Michoacán	15 ene-14 may	15 may-14 sep	15 sep-14 ene	12
Morelos	1 sep-15 dic	1 feb-15 jul	16 jul-31 ago	10.5
Nayarit	18 agos-17 dic	18 mar- 17may	-	6
Nuevo León	1 sep-20 dic	30 mar-30 jun	-	6.5
Oaxaca	15 nov-31 mar	1 jun-15 ago	-	7
Puebla	15 ene-15 mar	1 jun-31 jul	15 oct-15 dic	6
Querétaro	27 sep-31 dic	1 may-31 jul	-	6
Quintana Roo	26 mar-26 jun	20 sep-15 dic	-	6
San Luis Potosí	15 sep-15 dic	1 mar-30 jun	-	7
Sinaloa	1 dic-1 abr	1 jun-1 ago	-	6
Sonora	16 sep-31 dic	1 abr-30 jun	-	6.5
Tabasco	1 feb-30 abr	1 oct-15 dic	-	5.5
Tamaulipas	1 mar- 31may**	1 sep-15 dic	-	6.5
Tlaxcala	14 ene-15 may	1 ago-15 dic	-	8.5
Veracruz	5 nov-31 ene	2 may-31 jul	-	6
Yucatán	1 jul-31 ago	16 nov-15 ene	16 mar- 15may	6
Zacatecas	7 sep-15 dic	1 mar-30 jun	-	7
poder legislativo Federal	1 sep-15 dic	1 feb-30 abr	-	6.5

* Durante los periodos comprendidos del 1 de febrero al 15 de marzo y del 15 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, sesiona por lo menos dos veces por semana; el resto sesiona al menos dos veces por mes.

** excepto el primer año de Legislatura, que será del 1 enero al 30 abril.

Fuente: Elaboración propia con datos del “Directorio de congresos Locales y Asamblea Legislativa” del Senado de la República.⁹ Actualizado a diciembre de 2007.

⁹ “Directorio de Congresos Locales y Asamblea Legislativa”, *Página electrónica del Senado de la República*, http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos_loc/index.html (consultado 18-jun-07)

El promedio de sesiones ordinarias al año en los congresos estatales es de 7.06 meses, cifra superior al tiempo que sesiona el Congreso de la Unión (6.5 meses).

Históricamente el Congreso General ha tenido diversa duración de los periodos de sesiones ordinarias. En la *Constitución de 1824* sesionaba tres meses y medio con posibilidad de prórroga hasta de cinco meses (artículos 67 y 71, que establecieron que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles).

La *Constitución de 1836* contemplaba tres meses más prórroga (en la Tercera Ley Constitucional el artículo 14, estipulaba que el primer periodo ordinario de sesiones iba del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio hasta que se hubiesen agotado todos los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública).

Durante la vigencia de las *Bases Orgánicas de 1843* el Congreso sesionaba ordinariamente durante seis meses en total (el artículo 47 señaló que el Congreso mexicano sesionaría en dos periodos, el primero, del 1º de enero al 31 de marzo, asignándole facultades para que al inicio de este periodo distribuyera la renta pública y, el segundo, del 1º de julio al 1º de octubre, en el cual, además de conocerse los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, se conocería de la Ley de Ingresos).

La *Constitución 1857* estableció en un inicio cinco meses (el artículo 62 fijó dos periodos de sesiones del Congreso: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, el segundo, del 1 de abril al 31 de mayo); en 1874, cuando se restableció nuevamente el bicameralismo el Congreso podía sesionar durante seis meses y medio en total (fue modificado el artículo 62 para señalar que el primer periodo comprenderá del 16 de septiembre al 15 de diciembre, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles, y el segundo periodo, del 1 de abril al 31 de mayo, con la posibilidad de prorrogarse por otros quince días).

La Constitución de 1917 en su texto original contempló solo cuatro meses (un solo periodo de sesiones: del 1 de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre); en 1986 se aumentó a cinco meses el tiempo en el que podía estar reunido el Congreso (se estableció nuevamente un doble

periodo de sesiones; el primero, del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo, del 15 de abril al 15 de julio); en 1993 se modifican las fechas de inicio de los periodos (el primero del 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre, o 31 de diciembre cuando el presidente de la República iniciara su encargo; y el segundo periodo del 15 de marzo hasta el 30 de abril).

En 2004 se establece la actual duración seis meses y medio (la reforma amplió el segundo periodo de sesiones ordinarias del 1º de febrero al 30 de abril).¹⁰

II. DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

En el capítulo anterior señalé deficiencias del parlamento en general, en el caso de México, también se presentan dichas carencias, especialmente las relativas a la organización y funcionamiento institucional (insuficiente capacidad organizacional; debilidad institucional; frágil soporte administrativo; normativa parlamentaria obsoleta); acerca del ejercicio de las funciones parlamentarias (producción masiva de normas, inmadurez de la técnica legislativa, débil papel frente al Ejecutivo); respecto al estatuto de los parlamentarios (derechos y deberes regulados de modo incompleto; ausencia de normativa ética parlamentaria¹¹; posición secundaria del parlamentario en lo individual); y sobre las relaciones del parlamento con otros entes (relaciones insuficientes con la sociedad, omnipresencia de los medios de comunicación de masas; crisis de legitimidad y sentimientos de desconfianza de los ciudadanos hacia el parlamento).

En el ámbito federal, el Congreso ha sido objeto de diversas críticas, así por ejemplo, Juan José Rodríguez Prats, legislador mexicano, al hacer un análisis de la producción legislativa y actuación del Congreso General en las

¹⁰ Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Estudio de derecho comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales de las legislaturas LIX y LX*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, pp. 8-10.

¹¹ No omito señalar que el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala los principios que deben regir la actuación de todos los servidores públicos, incluyendo desde luego a los legisladores, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

legislaturas LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006), habla de un “congreso indolente” debido, entre otras a lo siguiente: bajo nivel de debate al interior del mismo; desatención de las prioridades nacionales en la agenda legislativa; escasa aportación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas; relación conflictiva con el poder ejecutivo; bajo desempeño de la función legislativa; normativa parlamentaria defectuosa o que no aplica; desordenado o escaso trabajo en comisiones; predominio de los intereses de los partidos políticos sobre el bien comunitario; bajo nivel profesional de los legisladores en lo individual; percepción negativa ante la opinión pública; falta de atención a la realidad internacional.¹²

Rodríguez Prats alude a deficiencias tanto en la organización del congreso, como a su funcionamiento, al comportamiento de sus miembros y a las relaciones con el ejecutivo, los partidos políticos y la sociedad; lo cual trae como consecuencia un papel negativo en el sistema político mexicano. Considero que dichas observaciones deben tomarse en cuenta, pues se tiene la percepción de que el Congreso federal en México no está cumpliendo sus tareas, principalmente la representativa, legislativa y de orientación política.

Cecilia Mora Donatto considera que el Congreso mexicano está en una delicada situación, en una especie de encrucijada producido por un cúmulo de asuntos pendientes, por ello, dicha profesora presenta como retos y desafíos del Congreso: 1) Redefinición de la estructura orgánica y dimensión de las cámaras; 2) consolidación de los cuerpos de apoyo técnico; 3) terminación del predominio del Ejecutivo en la planificación y diseño de la acción legislativa del Congreso; 4) establecimiento de las comisiones legislativas como escenarios propicios para el desarrollo del trabajo legislativo; 5) mejorar la calidad de la producción parlamentaria y la calidad legislativa, mediante la ruptura de la elaboración masiva de normas; 6) reforzar la posición del parlamentario individual y superar el papel predominante de los partidos en el funcionamiento del parlamento ; 7) enfrentar la omnipresencia de los medios de comunicación

¹² Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 275-292.

y convertir nuevamente al Congreso en el foro auténtico de confrontación política y el lugar idóneo para la discusión de las alternativas de gobierno.¹³

Se reitera en las deficiencias del poder legislativo mexicano en cuanto a su organización, la realización de sus funciones (especialmente la legislativa), al papel de los parlamentarios en lo individual, y a la presencia de otros entes antes los cuales el parlamento debe asumir un liderazgo (frente al ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación) para evitar que éstos sometan en su actuación al órgano representativo.

Asimismo, legisladores como Iván García Solís, Emilio Chuayffet Chemor, Pablo Gómez Álvarez, César Jáuregui, Francisco Arroyo Vieyra, Jaime Moreno Garavilla, César Camacho Quiroz, y académicos como Diego Valadés, Benito Nacif Hernández, Cecilia Mora-Donatto, Susana Pedroza de la Llave, Jorge Fernández Ruiz, Pedro Salazar Ugarte, Luis Raigosa Sotelo, entre otros, también han analizado la situación actual del congreso y se han manifestado por reformar la institución parlamentaria en diversos aspectos como el marco jurídico, proceso legislativo, fortalecimiento de comisiones, estatuto de los parlamentarios, administración interna, relación del congreso con la sociedad, control y fiscalización del ejecutivo, profesionalización de los servidores públicos en el congreso, y otros temas, en lo que denominaron “reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano”.¹⁴

En cuanto a iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, también se han presentado numerosas propuestas por parte de los diputados, por ejemplo, en la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura (2003-2006) se presentaron cien iniciativas para modificar 57 de los 135 artículos; de dicha iniciativas sólo se aprobaron siete.¹⁵

¹³ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 8-9.

¹⁴ Sus propuestas, que serán abordadas en esta investigación al analizar dichos aspectos en particular, se encuentran recopilados en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, 2 tomos.

¹⁵ Pitalúa Torres, Víctor David, *Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos LIX Legislatura (1º, 2º y 3er. Año de Ejercicio; Del 1º de septiembre del 2003 al 30 de abril del 2006)*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, pp. 1-73.

Dichos legisladores y académicos presentan un cúmulo de observaciones que es conveniente tomar en cuenta. En esta investigación aludiré a ellas al analizar los rubros específicos del derecho parlamentario.

En el ámbito de los congresos locales de México han existido pocos estudios, al respecto Manuel González Oropeza en 1999 señalaba los siguientes vicios institucionales que se debían corregirse para lograr su fortalecimiento y desarrollo: 1) excesiva regulación de los congresos locales en la Constitución federal; 2) desproporciones en cuanto a su integración; 3) pérdida de atribuciones en el proceso legislativo en sentido amplio; 4) mecanismos poco desarrollados de control; 5) ausencia de profesionalización del personal al servicio de los congresos; y 6) escasez de recursos económicos para el desarrollo del trabajo parlamentario.¹⁶

Aunque el estudio de González Oropeza es de hace más de diez años, tiene actualidad la problemática que él presenta sobre los congresos estatales, especialmente la relativa al subdesarrollo del trabajo parlamentario, propiciado por la excesiva regulación por parte de la Federación, por un lado; y por el otro, por la escasez de recursos económicos y humanos necesarios para su mejora.

También Juan Miguel Alcántara Soria, ex coordinador nacional de diputados locales del Partido Acción Nacional, describió en un artículo publicado en 1996, la situación de las legislaturas estatales en México.

Dicho autor consideró que los poderes legislativos estatales presentan, salvo contadas excepciones, los siguientes problemas: 1) dependencia económica y política del Ejecutivo; 2) inviable perfil de los legisladores; 3) preeminencia de los intereses personales o grupales sobre los intereses generales; 4) distanciamiento del consenso ético fundamental de la sociedad; 5) ausencia de integración y planeación institucional; 6) relaciones conflictivas con el Ejecutivo o conflictos a nivel personal; 7) deficiencias en los sistemas administrativos internos; 8) falta de infraestructura de apoyo real; 9) abuso del fuero constitucional; 10) ejercicio despilfarrador del presupuesto; 11) fuerte

¹⁶ González Oropeza, Manuel, "Fortalecimiento de los Congresos Locales", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 4, julio-septiembre, 1999, pp. 49-61.

orientación hacia gestorías, principalmente de intereses personales; entre otros.¹⁷

Alcántara Soria acentúa en la problemática de los congresos principalmente por la actuación de sus miembros: dependencia económica y política, falta de ética, conflictos, abuso de autoridad, despilfarro de recursos, labores de gestión por intereses personales, etcétera.

Resulta interesante la apreciación de dicho ex legislador, pues desde mi modo de entender, sugiere modificar el estatuto de los parlamentarios a fin de acabar con todas esas prácticas negativas que, sin duda han propiciado un rezago considerable en la tarea de las legislaturas locales.

Alonso Lujambio, a partir del compendio estadístico de la obra “El poder legislativo estatal en México”, habla de la “precaria institucionalidad”, pues, de dichas estadísticas se desprende que en 2003, el 84.64% de los diputados locales no contaba con experiencia previa de legislador sea local o federal; que la mayoría de los congresos tiene un excesivo número de comisiones ordinarias que superan incluso el número de legisladores en Congresos como los de Durango (30 comisiones, 25 diputados), Querétaro (27 comisiones, 25 diputados), Baja California (26 comisiones, 25 diputados); que la normatividad de pocos (solo ocho) desarrollan facultades a las comisiones para el control evaluatorio de las políticas públicas, tarea importante de los congresos. Por ello, señala el autor, que a pesar del incremento en la centralidad política de los congresos locales, su capacidad para dar seguimiento a la agenda legislativa local, evaluar el efecto real de sus leyes vigentes y su responsabilidad ante el electorado se mantiene en una situación verdaderamente precaria.¹⁸

Lujambio, basándose en datos y estadísticas, precisa la situación frágil de las legislaturas estatales, debida a su composición (pocos legisladores con experiencia legislativa previa) y a su funcionamiento deficiente (excesivo número de comisiones, omisión de la tarea de control evaluatorio de las políticas públicas, etcétera). Lo anterior muestra también la inestabilidad

¹⁷ Alcántara Soria, Juan Miguel, “El reto de fortalecer las legislaturas estatales”, *Revista del Senado de la República*, México, D. F. vol. 2, núm. 3, abril-junio, 1996, p. 62.

¹⁸ Lujambio, Alonso, “Los congresos locales: la precaria institucionalidad”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, *op. cit.*, pp. 169-187.

institucional de los congresos, principalmente las comisiones legislativas, al ser órganos que realizan sus tareas sin aprovechar plenamente los adelantos y el conocimiento adquirido en las legislaturas anteriores.

En dos Encuentros nacionales sobre del poder legislativo Federal y Local celebrados en el año 2005, legisladores y académicos enfatizaron en la siguiente problemática: leyes orgánicas y reglamentos obsoletos; comisiones legislativas débiles, deficientes en su desempeño y con escasa reglamentación de sus trabajos; administración interna deficiente; falta de registros; órganos técnicos poco consolidados; falta de continuidad de los servidores públicos al servicio del congreso y por tanto, en los trabajos legislativos; carencia de fiscalización efectiva; comisiones de investigación poco consolidadas o con escasas facultades; ausencia de transparencia y rendición de cuentas; legisladores con mayor responsabilidad frente a sus partidos que ante el electorado; excesivo control de los líderes parlamentarios sobre el proceso legislativo y sobre los mismos legisladores en particular; y otras.¹⁹

Dichos estudios recientes corroboran las apreciaciones de los autores antes señalados, reiteran la precariedad institucional de los congresos locales (normativa e instituciones), el ineficaz ejercicio de las funciones parlamentarias, el desempeño inadecuado de los integrantes de dichas legislaturas, y la influencia externa excesiva de los partidos políticos en las labores del poder legislativo. Situación que plantea grandes desafíos para modificar el estado actual de los congresos locales.

Si bien es cierto, que no todos los congresos presentan los mismos problemas, ya que existen amplias diferencias en cuanto a número de integrantes, composición política, marco jurídico, presupuesto asignado, etcétera; sin embargo, a nivel institucional se manifiestan en mayor o menor grado deficiencias en cuanto a su organización y funcionamiento, al ejercicio de

¹⁹ *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005; Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006, passim.* Dicha problemática y las aportaciones serán abordadas en esta investigación al analizar la temática en particular.

sus funciones parlamentarias, al estatuto de los parlamentarios y a las relaciones con otros entes.

En el apartado siguiente haré referencia a los esfuerzos realizados para la reforma y modernización del Congreso General y de los congresos estatales.

III. EL PROCESO DE CAMBIO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y ESTATAL MEXICANO

El Congreso federal mexicano durante el predominio del partido dominante fue un órgano de poca importancia, cuyas funciones se limitaban a aprobar de manera casi automática las iniciativas del Ejecutivo, y por supuesto, no ejercía control alguno sobre éste, ya que el sistema político fundado en un partido hegemónico así lo había implantado.²⁰ Dicho esquema se reproducía en los Estados de la República, donde las legislaturas locales eran *de facto* órganos sometidos al gobernador del Estado y al presidente de la República.

La normatividad que rigió al Congreso General durante más de sesenta y cinco años fue el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* expedido por el presidente de la República en 1934 y reformado por última vez en 1988; asimismo, la *Ley Orgánica del Congreso General* de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó el 25 de mayo de 1979, con sus reformas de fechas 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994.

El Congreso General tuvo reformas importantes en diferentes años respecto a su composición y los sistemas electorales (1977, 1986, 1983, 1996), pero el proceso de modernización contó con dos momentos significativos: en 1988 y 1999. En el año 1988, en la *LIV Legislatura* del Congreso General (1988-1991), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría calificada de los miembros de la Cámara de Diputados (dos terceras partes del

²⁰ Durante los años de la hegemonía priísta el Presidente de la República presentaba el 90% de las iniciativas legislativas, las cuales se aprobaban en su mayoría sin cambios, así por ejemplo González Casanova señala que durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho (1933 a 1940) el 100% de las iniciativas del presidente de la República fueron aprobadas por unanimidad y sin cambios; a partir de 1943 se aprobaban por unanimidad el 93%. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 11ª. ed., México, Era, 1979, p. 31, Francisco Paoli añade que dicho porcentaje que en 1981 disminuyó a 82%. Paoli Bolio, Francisco José, "La LVII Legislatura y la transición democrática en México", en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 15-16.

total de miembros), lo que le impedía por sí mismo realizar reformas constitucionales, esta situación propició un acercamiento de dicho partido con la oposición, lo cual se tradujo en el establecimiento de ciertos acuerdos, pero el PRI todavía mantenía la mayoría absoluta de la cámara (la mitad más uno del total de miembros).

En la *LVII Legislatura* (1997-2000) el partido hegemónico pierde también la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, es entonces cuando se manifiesta con mayor grado la necesidad de reformar el Congreso para adecuarlo a la nueva composición política y al ejercicio correcto de las funciones que durante los años de la hegemonía política unipartidista no tuvieron relevancia.

En dicha legislatura se emprende la tarea de expedir una nueva ley orgánica, capaz de reflejar ese pluralismo que al interior del Congreso se daba, y establecer un nuevo marco jurídico para el desempeño democrático de las funciones del Congreso. Finalmente, el 31 de agosto de 1999 se aprueba y el 3 de septiembre de 1999 se publica la nueva ley orgánica, producto del periodo extraordinario de sesiones del Congreso más largo de la historia (del 4 de mayo al 31 de agosto de 1999) y de casi dos años de negociaciones.²¹

La entonces nueva ley realizó diversos cambios en cada una de las cámaras, para la transformación del poder legislativo, así se tienen los siguientes: establecimiento de la Mesa de Decanos, para la instalación de las Cámaras; institución de una Mesa Directiva fuerte en cada cámara, con duración de un año; creación de la Junta de Coordinación Política, órgano nuevo para la toma de acuerdos, representante de los grupos parlamentarios; formación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la Cámara de Diputados; creación de la Secretaría General, órgano a cuyo cargo se encuentran las tareas de apoyo parlamentario y administrativo de la Cámara de Diputados (dos Secretarías Generales para el caso del Senado); reducción del número de comisiones ordinarias, para su fortalecimiento y racionalización; concepción del servicio civil de carrera; establecimiento de la difusión e información de las actividades del Congreso,

²¹ Paoli Bolio, Francisco José, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio 2000, pp. 135-157. (Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art6.pdf>)

mediante el Canal de televisión del Congreso, el Diario de los Debates y el Sistema de Biblioteca.

Además, en dicha Legislatura se realizaron cambios en la infraestructura de la Cámara de Diputados, entre los que destacan: la automatización del salón de sesiones, habilitación de oficinas para comisiones, instalaciones para los medios de comunicación; se estableció una nueva política de comunicación social.²²

Indudablemente fueron grandes avances los que LVII Legislatura del Congreso Federal realizó, ya que también se consolidaron proyectos iniciados en las legislaturas anteriores (por ejemplo, el sistema de bibliotecas o los sistemas de análisis e información legislativa, entre otros).

Los cambios generados en el orden federal mexicano establecieron las bases de un nuevo poder legislativo en México, a tal grado que varios congresos locales aplicaron también reformas similares o establecieron nuevas reglas, como examinaré en los capítulos siguientes.

En el ámbito de los congresos estatales, el proceso de cambio ha estado vinculado a la integración cada vez más plural de ellos y a la presencia de los llamados “gobiernos divididos”. En efecto, del año 1974 a 1977 16 Estados reformaron sus constituciones para introducir la figura de los “diputados de partido”; en 1977 con la reforma política se obligó a todos los Estados a introducir el principio de representación proporcional en su integración, lo que derivó en importantes espacios a los partidos de oposición en los congresos locales.²³

En 1989, Baja California se convierte en el primer Estado cuyo gobernador emanaba de un partido distinto al hegemónico, y a partir de ahí, otros Estados experimentaron “gobiernos divididos”, es decir, que el partido político que postuló al gobernador de la Entidad, no contara al mismo tiempo con la mayoría absoluta (más de la mitad) de las diputaciones de la cámara; lo cual significaba que el poder ejecutivo tendría que negociar con el legislativo la

²² Arocha Dagdug, Nelly; Gil Zuarth, Roberto y Lujambio Irazábal, José María, “Balance de la LVII Legislatura”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, *op. cit.*, pp. 67-69.

²³ Orta Flores, Sara Berenice, “El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, *op. cit.*, pp. 19-20.

aprobación de las leyes, presupuestos y demás actos; los cuales ya no se aprobarían de manera casi automática, como ocurría cuando la mayoría absoluta de los diputados pertenecían al mismo partido político del gobernador.

Lo anterior significó además, la necesidad de reformar la normativa parlamentaria a fin de buscar procedimientos expeditos para generar dichos entendimientos entre las fuerzas políticas representadas en el congreso, así como para ejercer de manera óptima las facultades del Legislativo.

Después de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, la mayoría de las legislaturas locales modificaron su ley orgánica. Sara Orta señala que hasta 2003, de las 32 asambleas locales, 7 (Baja California, Michoacán, Tabasco, Aguascalientes, Campeche, Tlaxcala y Puebla) expidieron una nueva ley orgánica y 22 reformaron su ley orgánica.²⁴ De 2003 a la fecha, prácticamente todas las leyes orgánicas de los congresos han experimentado reformas o adiciones, incluso se han expedido nuevas leyes orgánicas en congresos como los de Guanajuato (2004), Hidalgo (2004), Jalisco (2004), San Luis Potosí (2006), Zacatecas (2006), Morelos (2007), Nayarit (2007), Sonora (2007), Aguascalientes (2008), Coahuila (2008) y Querétaro (2008).

Además de los casos de Estados que establecieron nuevas leyes orgánicas del Congreso o modificaron sustancialmente las que tenían, se reformaron aspectos del poder legislativo como el estatuto de los parlamentarios; el ejercicio de las funciones legislativa y financiera; los órganos rectores y los de administración parlamentaria; las comisiones legislativas.

En Chiapas, por ejemplo, en el año 2001 se buscó homologar la estructura y funcionamiento del congreso local a lo desarrollado en el Congreso General, así se creó la Comisión de Régimen Interno, misma que en 2003 se transformó en Junta de Coordinación Política con características similares a la cámara federal.²⁵

En Michoacán, en el año 2002 se expidió la nueva ley denominada “Ley orgánica y de procedimientos del congreso”, en la que desapareció la Gran Comisión y crear en su lugar la Junta de Coordinación Política; se fortaleció la

²⁴ *Ibidem*, p. 25.

²⁵ Brito Mazariegos, Ismael, “La evolución democrática del Estado de Chiapas y su influencia en la vida parlamentaria del H. Congreso del Estado”, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, op. cit., pp.109-111.

Mesa Directiva al establecer la duración de la presidencia en cuatro meses; se creó la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos; se establecieron técnicos y administrativos como la Secretaría de Servicios Parlamentarios, el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Contraloría Interna, la coordinación de atención ciudadana y gestoría, la coordinación de comunicación social; así como la transformación de la Contaduría General de Glosa en la Auditoría Superior de Michoacán.²⁶

En el Congreso de Sinaloa se transformó la Oficialía Mayor en una Secretaría general, la cual, además de coordinar la administración de la cámara, actúa como una secretaria técnica, que junto con la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior examinan la constitucionalidad y legalidad de cada iniciativa presentada, analizando además las posibles modificaciones en el marco normativo y la factibilidad de cada proyecto de ley.²⁷ En Zacatecas, se reglamentó a profundidad el proceso de entrega-recepción de la legislatura saliente a la nueva, con la presencia del Poder Judicial y Ejecutivo en la toma de protesta, para fortalecer la rendición de cuentas y la división de poderes.²⁸ En el Congreso de Jalisco, se estableció un novedoso sistema de ponencias para el trabajo en comisiones, mediante el cual se asignan las iniciativas a los diputados de la comisión en orden alfabético y sucesivo, ellos cuentan con 15 días naturales para formular el proyecto de dictamen; además, las comisiones tienen como plazo máximo para dictaminar, 60 días naturales a partir de su recepción.²⁹

Este proceso de reforma en el congreso federal y en ciertos congresos estatales constituye un avance importante en la modernización legislativa, de la

²⁶ Duarte Ramírez, Manuel, "Transformación del Congreso del Estado: Acciones emprendidas durante la LXIX Legislatura", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, op. cit., pp. 147-154.

²⁷ Rodríguez Castillo, Arturo, "La reforma del Poder Legislativo Mexicano", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, op. cit., pp. 157-158.

²⁸ Lugo Dávila, Aída Alicia, "Ley Orgánica del Congreso Local", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo*, op. cit., p. 171.

²⁹ Ruiz Higuera, Pedro, "El sistema de ponencias de las comisiones del Congreso en el Estado de Jalisco", *Reforma y modernización del Poder Legislativo Federal y Local*, op. cit., pp. 125-127.

que hablé en el capítulo anterior, no obstante, considero que no bastan por sí solas para alcanzar dicha meta.

Lo anterior, debido a que no todos los congresos han establecido dichas reformas, o en diversos casos estas no se han consolidado a pesar de estar establecido en el ordenamiento legal (ejemplo, el servicio civil de carrera que en el 2003 estaba reglamentado en 15 congresos locales, mientras que en la práctica solo funcionaba en 4³⁰). Además está latente la posibilidad de retroceso en este proceso de modernización, es decir, que las posteriores legislaturas den marcha atrás a los avances ya alcanzados volviendo así al autoritarismo.

En el año 2010, tanto la Cámara de Diputados federal, como el Senado de la República expidieron cada uno sus propios reglamentos. El primero fue el “Reglamento del Senado de la República” publicado el 4 de junio de 2010; cuyo objeto es regular “el estatuto de los senadores y senadoras; el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos; los procedimientos legislativos y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos” (artículo primero).

El “Reglamento de la Cámara de Diputados” fue publicado el 24 de diciembre de 2010, y en su artículo primero señala como objeto de dicho reglamento “regular la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento”.

Dicha normatividad pretende regular con mayor detalle las nuevas situaciones que se presentan en el quehacer cotidiano del Congreso, producto de la pluralidad política y de los procesos de cambio.

Otro aspecto a considerar es el constante cambio en la realidad económica, política y social, lo que origina nuevos retos para los congresos locales, por ejemplo, la necesidad de fiscalizar efectivamente las cuentas del ejecutivo local y los ayuntamientos; el controlar a los poderes fácticos que pretenden dominar al Estado (medios de comunicación, grupos de presión, ONG's); el afrontar problemas comunes como la falta de agua, el calentamiento global, la corrupción, el narcotráfico, la inseguridad, etcétera, lo que demanda

³⁰ Balkin, Roberto, *op. cit.*, p. 204.

legislativos eficaces en sus tareas. Así pues, el poder legislativo federal y estatal presenta todavía insuficiencias.

La consolidación del Poder legislativo estatal traerá como consecuencia un mejor desempeño de las funciones parlamentarias, así como el fortalecimiento del sistema federal mexicano. A continuación me referiré a ello.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO

Para entender el derecho parlamentario estatal, es importante hacer referencia al sistema federal en el que se encuentra organizado el Estado mexicano.

El sistema federal es una forma de Estado³¹ basada en la distribución de competencias. José María Serna de la Garza señala como *características* del Estado federal: a) la existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución; b) la división constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales; c) la existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.³²

³¹ Existe la discusión académica acerca de si el federalismo es una “forma de Estado” o bien se trata de “forma de gobierno”, al respecto José Barragán se inclina por ésta última concepción a partir del estudio de los textos constitucionales mexicanos, dicho autor cita también como partidarios de esta idea a los juristas Felipe Tena Ramírez, Aurelio Campillo, Elisur Arteaga Nava, mientras que Ignacio Burgoa Orihuela, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, Miguel Carbonell, José Gamas Torruco y Leonel Alejandro Armenta, opinan que se trata de una forma de Estado. Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 4-13.

En mi opinión, se trata de una forma de Estado porque refiere a la manera de organizar los elementos del Estado, es decir, cómo se ejercerá el gobierno dentro del territorio sobre la población. Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona también lo consideran como una forma de Estado. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 243-270.

³² El autor referido enumera veinticinco países que, de acuerdo con el *Handbook of Federal Countries: 2002*, han adoptado la forma de Estado Federal, a saber: África del Sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Suiza y Venezuela. Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal Mexicano”,

En esta distribución de competencias, existen fundamentalmente dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal³³, los cuales cuentan con facultades concretas en el ámbito de sus respectivas competencias. No se trata propiamente de “niveles de gobierno”, ya que ninguno está por encima de otro, ni se debe someter uno al otro, sino que, se trata de una forma de organización del Estado.

José Gamas Torruco, por su parte, señala como elementos fundamentales del Estado federal: a) la Constitución rígida y escrita; b) dos órdenes subordinados y formalmente iguales; c) un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados; d) autonomía local; e) mecanismos de preservación de la integridad del orden, y f) uniformidad institucional entre la Federación y los Estado miembros.³⁴ Es decir, que la distribución de competencias debe estar plenamente regulada en la norma fundamental, fijando además procedimientos y garantías para asegurar la igualdad entre los Estados miembros y la Federación, así como los principios necesarios para mantener la cohesión.

México formalmente es un Estado Federal, así lo determina el artículo 40 de la Constitución que prescribe como voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

Los Estados, como señala la Constitución mexicana, son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior³⁵; ellos delegan algunas de sus facultades a la Federación, la cual debe ejercerlas en beneficio de toda la República.

Como parte integrante de la Federación se encuentra el Distrito Federal, que es sede de los poderes de la Unión y capital del país. Dicha entidad,

en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, tomo. II, pp. 187-208.

³³ En México contamos además con el orden municipal, de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM.

³⁴ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 239-245.

³⁵ Artículo 40 CPEUM, aunque doctrinalmente se habla más bien habla de “autonomía” en lugar de “soberanía” de los estados.

aunque no posee la calidad de Estado, cuenta con facultades específicas en el sistema federal; su gobierno se encuentra a cargo de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, así como de los poderes federales que participan en algunas de las funciones locales.

La Constitución Política federal precisa el sistema de competencias en el artículo 124³⁶, señalando que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados; es decir, que la Federación tendrá facultades específicas, mientras que los Estados las no reservadas.

Las facultades de la Federación están contenidas principalmente en el artículo 73 constitucional, el artículo más reformado de la Constitución, al que progresivamente se le ha añadido nuevas materias como facultad del Congreso General, y por consiguiente, de los órganos federales.

De igual forma, la propia Constitución federal establece prerrogativas, deberes y prohibiciones concretas a los Estados y a la Federación. Sirvan como ejemplos: el deber de los poderes de la Unión de dar protección a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, o trastorno interior cuando fuere solicitado por éstos (artículo 119); la obligación de los Estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de los otros (artículo 121); la prohibición de los Estados de acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado (artículo 117).

La Constitución determina también la forma de organización de los Estados, los cuáles adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre (artículo 115). Dividiéndose el poder público de los Estados para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial (artículo 116).

Así pues, en cada uno de los Estados de la República existe un órgano en el que se deposita el poder legislativo, que ejerce las funciones parlamentarias de representación, financiera, de control, legislativa, jurisdiccional, administrativa, en el ámbito de su competencia; y que es el objeto de estudio del derecho parlamentario estatal.

³⁶ Las llamadas “facultades residuales”.

El federalismo está establecido por la Constitución, no obstante, en los hechos México había vivido a lo largo de su historia un fuerte centralismo basado en un sistema político autoritario, cuyas piezas fundamentales eran una presidencia de la República poderosa en grado máximo y un partido político hegemónico.³⁷

La alternancia política y la pluralidad política tanto en los órganos legislativos como ejecutivos federales, locales y municipales, ha producido cambios importantes en las relaciones entre dichos entes. Anteriormente, la máxima autoridad era la presidencia de la República, esto debido a las facultades constitucionales específicas y por ser *de facto* el jefe del partido político dominante; así, mediante la disciplina partidista imponía su voluntad en los otros poderes federales, así como en los Estados y municipios. Actualmente, al haber diversidad en la composición política de los gobernadores y congresos locales, se hace necesaria la negociación para alcanzar acuerdos.

En este proceso de cambio, los titulares del poder ejecutivo de los Estados han adquirido mayor fuerza política como consecuencia del debilitamiento del Ejecutivo federal, sin embargo, esto no basta para consolidar la democracia y el federalismo.

Como señala acertadamente Diego Valadés, no se trata de que el poder político que se encontraba concentrado en el presidente de la República pase a estar ahora a los gobernadores, ya que esto no sería un proceso real de descentralización del poder, sino de multiplicar los puntos de concentración del poder, constituyéndose así una nueva modalidad de autoritarismo. Lo que se busca es verdaderamente fortalecer el federalismo en esa distribución de competencias, para lo cual el autor referido enumera cuatro rubros principales

³⁷ Así lo señalaba Daniel Cosío Villegas en su obra clásica “El sistema político mexicano”. (México, Editorial Joaquín Mortiz, 1982). Por otro lado, el sistema federal mexicano ha sido estudiado de manera amplia, analizando sus características como puntualizando sus múltiples deficiencias, al respecto puede verse los siguientes estudios: Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional, op. cit.*; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2002; Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Puebla, 2005.

a reformar: servicio civil (contar con cuerpos profesionales en la administración local y municipal); derechos fundamentales (posibilidad de extender los derechos contenidos en la Constitución federal); reequilibrio de los órganos del poder (nueva estructura del gobierno local que incluya relaciones y controles entre los poderes); y relaciones entre la Federación y los Estados (relaciones basadas en la simetría y apoyado en un sistema democrático y representativo funcionando eficazmente).³⁸

Estos puntos tienen que ver con un nuevo diseño constitucional, el cual implica modificaciones a la Constitución federal, pero principalmente reformas al ordenamiento fundamental de cada uno los Estados.

El fortalecimiento de los Estados está vinculado al desarrollo pleno de sus instituciones. Ello implica una administración local eficiente; respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los individuos, tanto en su aspecto individual, como social o colectivo; división del poder basado en un sistema de pesos y contrapesos, donde no exista predominio de uno sobre otro; coordinación auténtica con los órganos federales y con los municipios, en el ejercicio pleno de sus funciones y dentro de sus respectivas competencias; entre otras cosas.

Para alcanzar este fortalecimiento institucional de los Estados, es indispensable consolidar el órgano representativo de cada uno de ellos.

En México, el poder legislativo estatal se encuentra limitado, además de las deficiencias orgánico-funcionales de los congresos locales analizadas, por la precariedad del sistema federal. Dichos poderes presentan deficiencias como resultado de las relaciones entre los órganos federales y locales. Se pueden resumir en los siguientes puntos:

1) *Escasa capacidad de innovación legislativa*

Manuel González Oropeza atribuye esta situación a la excesiva regulación que la Constitución federal hace respecto a los Estados y municipios; advierte que ello genera limitaciones a la capacidad de innovación por parte de las legislaturas locales.³⁹

³⁸ Valadés, Diego, "Consideraciones preliminares", en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, op. cit., p. IX-XVIII.

³⁹ González Oropeza, Manuel, "Fortalecimiento de los Congresos Locales", op. cit., pp. 50-54.

También señala que, con la creación de instituciones nuevas en el orden federal y la correspondiente orden de crear instituciones equivalentes en los Estados, estos tienen escasas posibilidades de desarrollar nuevas instituciones, limitándose la mayoría, a “copiar” la regulación de los órganos federales.

Fix-Zamudio y Valencia Carmona también hacen notar la falta de originalidad en las constituciones locales, las cuales han seguido “el molde” de la Constitución federal en lugar de acoger las peculiaridades o avances legislativos que las necesidades locales demandan; lo anterior, señalan que se debe al temor a caer en contradicción con lo dispuesto en la Constitución General⁴⁰ y consecuentemente, ser invalidadas por el poder judicial federal.

Esto debe cambiar, ya que como señalé anteriormente, en el constitucionalismo local puede haber instituciones y procedimientos innovadores aunque estos sean escasos; desde mi punto de vista, la capacidad para innovar dependerá del grado de desarrollo institucional local alcanzado.

2) Dependencia excesiva a los órganos federales

El aumento en las competencias federales, ha originado la consecuente disminución en las competencias de los Estados, hasta el grado de que, como dice Daniel Solorio, la mayoría de los asuntos importantes siempre están en manos de la Federación (por ejemplo, uso de suelo, uso del agua, energía eléctrica, tenencia de la tierra, pesca, agricultura); lo que genera que los gobernadores para resolver un problema de interés general en su Estado tengan que acudir ante el Ejecutivo federal, convirtiéndose en “el mejor de los casos, en meros gestores ante el gobierno federal y en el peor, en personeros de dicho gobierno”⁴¹

Además, la distribución de los recursos es un tema que muestra el desequilibrio enorme entre órganos federales y locales. De acuerdo con Jaime

⁴⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 5a. ed., México, Editorial Porrúa, 2007, p. 1015.

⁴¹ Solorio Ramírez, Daniel, “Los poderes que no Pueden (...o la Carencia de Facultades Constitucionales de los poderes de los Estados)”, en Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 58.

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 115 de la CPEUM, existen “facultades concurrentes” en las que participan tanto los estados como los municipios, pero el control sin duda lo tienen los órganos federales.

Cárdenas, la forma de distribuir los ingresos participables es: 78% para la Federación, 17% para las entidades federativas, y 5% para los municipios⁴². Esto muestra la dependencia de las Entidades y municipios a las aportaciones de carácter federal.

Armando Cruz Covarrubias señala que los ingresos locales de los Estados han disminuido paulatinamente al asumir la federación la recaudación de impuestos sobre los siguientes rubros: ingresos mercantiles, enajenación de vehículos de motor, capitales con garantía de inmuebles, diversiones, espectáculos y aparatos fonoelectrónicos, sobre honorarios, erogaciones turísticas, bebidas alcohólicas, sacrificio de ganado, ejercicio de actividades mercantiles, juegos permitidos, anuncios; por lo que han pasado los ingresos locales de un 75% del total de los ingresos públicos que constituían en 1911, a un escaso 7% en 1997.⁴³

A lo anterior se agrega la equivocada idea sobre la “desaparición de poderes”. Rabasa señala como inaceptable la interpretación de la fracción V del artículo 76 de la Constitución federal, que facultaría al Senado para la desaparición de todos los poderes de un Estado, pues esto vulnera la esencia del federalismo; se pretende remediar una situación anómala creando el caos interno, siendo que la Constitución solo señala como facultad “declarar”, es decir, realizar una actitud de reconocimiento de que han desaparecido los poderes, no una acción constitutiva.⁴⁴

⁴² Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario al artículo 116”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, 19ª ed., México, Editorial Porrúa, 2006, tomo IV, p. 376.

Puede verse también el apartado II del capítulo sexto de esta investigación, en el que presento cuadros de los recursos que ejercen la Federación y los Estados de acuerdo con los datos de Presupuestos de Egresos de cada legislatura y del Congreso General; de dichos cuadros se puede observar que las 32 entidades federativas juntas ejercen solo el 27.3% del total de los recursos (federales y estatales), mientras que la Federación ejerce por sí sola el 72.7%.

⁴³ Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 95-96. Otros estudios recientes que precisan las disfunciones del sistema federal mexicano son los siguientes: Barceló Rojas, Daniel *et al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008; Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coords.), *De la Descentralización al Federalismo; Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

⁴⁴ Rabasa Mishkin, Emilio O. “México y sus Congresos. El papel del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados hacia el siglo XXI, *Altamirano. Revista del*

Efectivamente, la Cámara de Senadores no tiene la facultad de “desaparecer poderes” sino reconocer y declarar cuando esto ha ocurrido. Además, de aceptarse la referida interpretación errónea, se crearía una subordinación de los poderes estatales a un órgano federal.

3. Escasa participación en los asuntos federales

Las legislaturas estatales hacen poco uso de la facultad de iniciativa legislativa que les reconoce la Constitución federal en el artículo 71, fracción III; la mayoría de las iniciativas en el Congreso General provienen de los diputados federales y del presidente de la República.⁴⁵ Esto es también consecuencia de la poca formación técnica especializada de la mayoría de los congresos estatales, lo que les impide presentar proyectos de ley innovadores, sustentados científicamente y con posibilidades reales de aprobación.

A esta realidad, Emilio O. Rabasa también añade otro problema que presentan los congresos estatales: la aprobación casi automática y sin modificación alguna de las reformas constitucionales enviadas por el Congreso Federal; señala Rabasa que los congresos estatales deben meditar si dan o no su voto aprobatorio en el procedimiento de reforma señalado por el artículo 135 constitucional.⁴⁶

Lo anterior se explica porque las legislaturas no están en capacidad técnica, financiera o política inclusive, de objetar alguna reforma, y si fuera el caso, dicha objeción no tendría relevancia, pues es suficiente con la aceptación de mayoría simple de las legislaturas para que la reforma constitucional tenga lugar.

H. Congreso del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro., año 1, núm. 4, enero-febrero, 1998, pp. 93-94.

⁴⁵ Ejemplo de ello son las estadísticas de las iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003), las cuales señalan que el 66% de las iniciativas presentadas provenía de los diputados federales, 19% del Ejecutivo, 10% de los senadores, y solo el 5% de las Legislaturas estatales. Bailleres Helguera, José Enrique, “El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano”, en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los poderes Federales en la consolidación democrática de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2006, p. 115. En la LVII Legislatura (1997-2000) el porcentaje de iniciativas presentadas por los congresos locales en la Cámara de Diputados fue también del 5%, mientras que 82% fue de los diputados federales, 1% de senadores y 6% del Ejecutivo. Arocha Dagdug, Nelly *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁶ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, pp. 93-94.

Así pues, los cambios requeridos en el sistema federal no se podrán realizar si los congresos estatales son órganos débiles y con enormes deficiencias, pues ello les impide llevar a plenitud las funciones por las cuales fueron creados.

Solución: fortalecer los poderes legislativos de los Estados

Las deficiencias que presenta el sistema federal mexicano pueden solucionarse con el fortalecimiento de los poderes estatales, especialmente el poder legislativo; lo anterior permitirá que el congreso local controle al ejecutivo local para evitar autoritarismos o el regreso al “caciquismo”; asimismo, el congreso podrá fiscalizar efectivamente el uso de los recursos, promover políticas públicas de desarrollo regional, emitir legislación adecuada a las necesidades, promover la profesionalización de la administración pública local y municipal, participar en los asuntos federal como lo faculta la Constitución y pugnar por un mayor equilibrio entre los órganos federales y locales.

Aquí cabe también la reflexión que hacía Wilson respecto al papel esencial que desempeña el equilibrio entre el gobierno nacional y los gobiernos de Estados en el sistema federal; él cita las palabras de John Adams sobre el sistema de balanzas (pesos y contrapesos) contenido en la Constitución de Estados Unidos, donde operan los siguientes: 1) los Estados y territorios contrapesan al gobierno nacional; 2) La Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y viceversa; 3) la autoridad ejecutiva contrapone en cierta forma a la autoridad legislativa; 4) el Poder Judicial contrapesa a la cámara, al Senado, al Ejecutivo y a los gobiernos de los Estados; 5) el Senado contrapesa al Ejecutivo en todos los nombramientos de los funcionarios y en los Tratados Internacionales; 6) el pueblo tiene en la balanza a sus representantes a través de elecciones bienales; 7) las legislaturas de los Estados contrapesan al Senado por las elecciones sexenales; 8) los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del presidente. De todas ellas, señala Wilson, ninguna es tan esencial como la que existe entre el gobierno nacional y los gobiernos de Estados, esa es la característica principal en la Constitución que es federal.⁴⁷

⁴⁷ Wilson, Woodrow, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 9-10.

En México no existe el mismo equilibrio descrito en el párrafo anterior, puesto que los poderes estatales no constituyen contrapeso a los poderes federales, por el contrario, parecieren dependientes directos de estos: del ejecutivo que controla la mayor parte del presupuesto público; del legislativo que cada vez más amplía sus facultades legislativas; y del poder judicial, que mediante el amparo directo puede invalidar las resoluciones de los tribunales de los Estados.

Por tales razones, considero que para consolidar el sistema federal es imprescindible fortalecer los poderes locales, de los cuales, el legislativo debe ocupar el lugar cardinal que le corresponde. No habrá un auténtico federalismo sin la participación efectiva de los entes locales. Como destaca Armenta López, el futuro del federalismo en México debe afianzarse en una verdadera participación democrática de las entidades federativas en las decisiones nacionales, para ello, deben asumir su papel regulador del avance global y democrático en México.⁴⁸

Para consolidar al poder legislativo es necesario reformarlo, esto es, modernizarlo en su estructura, organización, funcionamiento, ejercicio de sus funciones, estatuto de sus miembros y relaciones con la sociedad.

V. LA REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL: LA TEMÁTICA PARA EL ANÁLISIS Y LA PROPUESTA DE ESTA INVESTIGACIÓN

Se han planteado diversas propuestas para reformar al Congreso General tanto de manera integral (expedición de nueva ley orgánica) como en aspectos concretos.⁴⁹ En el caso de las legislaturas estatales, aunque no

⁴⁸ Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 127. Muro Ruiz también acentúa la trascendencia de que el Estado se fortalezca a partir de los poderes originarios de la nación (locales). Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 26.

⁴⁹ Sirvan como muestra, las propuestas presentadas en diversos encuentros académicos y en sus respectivas memorias, como las siguientes: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano*, op. cit, Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Cámara de Diputados, 2004; *Foro interamericano sobre modernización legislativa. Memorias*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, 2005; entre otros.

existen muchos estudios, también han sido objeto de propuestas para su reforma.⁵⁰

Sin embargo, considero que para que sea eficaz la reforma al poder legislativo debe ser integral, es decir, abarcar todos los aspectos que la problemática actual presenta, o puede presentar. No bastaría con modificar solo algunos aspectos del Congreso, pues aunque se produjeran avances en esa sección, la situación general de la institución seguiría siendo la misma.

Además, para poder reformar una institución es menester conocerla, es decir, estudiarla. Para poder reformar el poder legislativo estatal es necesario conocer los 31 congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para examinar las 32 legislaturas locales se puede utilizar el método comparado⁵¹, en sus dos vertientes: macrocomparación y microcomparación. La primera se refiere “a ordenamientos contemplados en su conjunto”, la segunda, “a sectores o instituciones concretos”.⁵² Así, se podría estudiar los congresos locales estudiando las características generales de cada uno de las 32 cámaras (macrocomparación), o bien, analizar instituciones concretas de ellos (microcomparación).

Apoyándome en los estudios sobre el poder legislativo, así como en las experiencias de reformas hacia la modernización que se han revisado, planteo

⁵⁰ Al respecto, están las ya citadas obras: *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005; Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006; Balkin, Robert (coord.), El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico, México, State University of New York, 2004. También: Acevedo Velázquez, Eleael (coord.), Memoria; V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, Cuernavaca, Mor., México, XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, 2003; Nava Gomar, Salvador O. (coord.), Manual de Técnica Legislativa, México, Konrad-Adenauer-Stiftung, s.a., 2 v.*

⁵¹ El derecho comparado confronta instituciones de diferentes sistemas principalmente de países distintos, sin embargo, Vergottini afirma que es posible la comparación entre ordenamientos, institutos y normativas que forman parte de ordenamientos, es decir, la comparación interna de un ordenamiento estatal. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Claudia Herrera, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 24.

⁵² *Ibidem*, p. 27.

una propuesta de reforma al poder legislativo Estatal atendiendo a los rubros siguientes:

<i>Rubro</i>	<i>Reforma o creación relativa a:</i>
1) Organización y funcionamiento institucional	I. Órganos rectores II. Comisiones legislativas III. Grupos parlamentarios IV. Órganos de apoyo técnico parlamentario V. Servicios administrativos VII. Servicio de carrera
2) Ejercicio de las funciones parlamentarias	I. Función representativa II. Función financiera III. Procedimiento Legislativo IV. Control parlamentario V. Dirección u orientación política VI. Función jurisdiccional
3) Estatuto de los parlamentarios	I. Inelegibilidad e incompatibilidades II. Inviolabilidad e inmunidad parlamentaria III. Obligaciones y derechos de los diputados IV. Régimen de sanciones V. Ética Parlamentaria
4) Relaciones con otros entes	I. Ciudadanía II. Medios de información III. Partidos Políticos IV. Relaciones con otros entes públicos V. Asociaciones de diputados VI. Diplomacia parlamentaria

Así pues, he optado por el método de microcomparación para analizar la situación del poder legislativo estatal, así como proponer reformas para su

modernización en los rubros que, del estudio inicial (primeros dos capítulos de esta investigación), he podido advertir necesitados de cambio.

Es decir, que la tesis de mi investigación consiste en la afirmación de que el poder legislativo de las Entidades de la República en México debe reformarse en los siguientes rubros: 1) organización y funcionamiento, 2) ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) estatuto de los parlamentarios; y 4) relaciones institucionales de las legislaturas.

La reforma o establecimiento de nuevas instituciones, procedimientos y/o reglas en estos aspectos solucionaría la problemática que los congresos presentan; desde luego, acuerdo con las características propias de cada uno.

Para comprobar dicha hipótesis, abordaré en los siguientes capítulos de esta investigación cada uno de los rubros por modificar. Realizaré en primer lugar, un breve análisis doctrinal de las instituciones; después, una descripción de la situación en los congresos locales y, por último, la presentación de propuestas concretas de reforma apoyándome en algunas referencias al derecho comparado de otros países.

SEGUNDA PARTE:

ANALISIS Y PROPUESTA DE REFORMA AL PODER
LEGISLATIVO ESTATAL

CAPÍTULO CUARTO

PRIMER ASPECTO: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (PRIMERA PARTE): ÓRGANOS RECTORES, COMISIONES Y GRUPOS

CONTENIDO

I. ÓRGANOS RECTORES	121
1. Junta de Coordinación Política	124
2. Comisión de gobierno	130
3. Mesa Directiva	133
4. Diputación permanente	140
5. Órgano para la instalación de la Legislatura.....	141
6. Otros órganos	144
II. COMISIONES LEGISLATIVAS	150
III. GRUPOS PARLAMENTARIOS	162

Índice de cuadros

Cuadro 1. Órganos encargados de la instalación de los congresos estatales	142
Cuadro 2. Órganos rectores de los congresos estatales.....	146
Cuadro 3. Sistema de comisiones.....	152
Cuadro 4. Número de comisiones ordinarias de los congresos estatales	155
Cuadro 5. Composición política de los congresos estatales (febrero de 2007)...	166

SEGUNDA PARTE: ANALISIS Y PROPUESTA DE REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL

CAPÍTULO CUARTO PRIMER ASPECTO: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (PRIMERA PARTE): ÓRGANOS RECTORES, COMISIONES Y GRUPOS

En esta segunda parte de la investigación presentaré los cuatro aspectos que integran la propuesta de reforma al poder legislativo de las entidades federativas.

En este capítulo estudiaré el primer aspecto: la organización y funcionamiento institucional del poder legislativo de las entidades federativas, para ello, analizaré los principales órganos de los congresos locales mexicanos.

Iniciaré con el estudio de los órganos rectores de las cámaras; posteriormente, estudiaré las comisiones y los grupos parlamentarios. La metodología que emplearé consistirá en el análisis doctrinal de los órganos o instituciones, posteriormente, la referencia concreta a la situación de los congresos locales mexicanos, y por último, la formulación de propuestas de reforma.

La información presentada se basa en las leyes orgánicas, reglamentos y demás normativa de los congresos estatales, complementada con datos obtenidos en las páginas de internet y en estudios respecto a los mismos.

I. ÓRGANOS RECTORES

Para el desempeño adecuado de sus funciones, los congresos cuentan con órganos encargados de gobernar y dirigir las actividades que realizan.

Las cámaras son órganos complejos y la diversidad política en su composición influye también en la forma de organizarse.

Por un lado, como señala Ignacio Torres Muro cuentan con una organización basada, no en el principio jerárquico sino en el de colegialidad, que implica que todos los miembros son iguales; asimismo, las relaciones de poder

que se producen dentro de las cámaras hacen necesario un liderazgo que agrupe y dirija dichas relaciones.¹

Así, los entes que intervienen en la organización del poder legislativo son de diferentes tipos y con funciones distintas; para el estudio de los mismos se pueden adoptar diversos criterios de clasificación. José Antonio y Ángel Alonso de Antonio, profesores españoles, en su obra sobre derecho parlamentario estudian la organización de las Cortes Españolas a partir de una clasificación en tres tipos de órganos: 1) de dirección (donde incluye al presidente, la mesa y la junta de portavoces); 2) de trabajo (el pleno y las comisiones); y 3) órgano de continuidad parlamentaria (diputación permanente).² Esta clasificación es adecuada para abordar el estudio de la organización del parlamento, aunque desde mi punto de vista, la diputación permanente podría incluirse dentro de los órganos de dirección, pues realiza también una tarea de dicho tipo.

Torres Muro, al hacer referencia a los órganos de gobierno de las cámaras, los clasifica en dos tipos: 1) rectores (presidentes y las mesas), y 2) representativos de los grupos parlamentarios (juntas de portavoces). Los primeros se caracterizan porque son elegidos por el pleno, tienen funciones de impulso de la actividad de las asambleas, realizan sus funciones atendiendo a los intereses del parlamento en general; se espera que protejan los derechos de las minorías y apliquen estrictamente las normas en el proceso de toma de decisiones dentro de las Cámaras. Los órganos representativos de los grupos se caracterizan, señala Torres Muro, porque sus miembros son mandatarios de los mismos, y tienen como función exponer sus intereses de manera que, a través de la negociación se lleguen a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de las asambleas.³

Esta clasificación de los órganos de gobierno (que José Antonio y Ángel Alonso de Antonio denomina “de dirección”), a mi modo de entender distingue los tipos de órganos por las actividades que realizan y los criterios en la actuación de

¹ Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 22-24.

² Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, España, Dykinson, 2002, pp. 109-144.

³ Torres Muro, Ignacio, *op. cit.*, p. 25.

los mismos. Los órganos rectores de las cámaras son de carácter institucional, es decir, representan al cuerpo legislativo en su conjunto; son entes neutrales cuyo objetivo es lograr el buen funcionamiento del órgano representativo. Al ser elegidos los miembros de dichos órganos, se “despojan” de la perspectiva única del partido político que los postuló, para adoptar una visión más plural en bien del parlamento en general. Mientras que los órganos representativos de los grupos, tienden por buscar la realización de acciones de acuerdo con los planes o postulados ideológicos del partido político al que pertenecen.

María Trinidad Molina Zepeda haciendo referencia a los congresos estatales mexicanos, clasifica los órganos rectores de la actividad parlamentaria en razón del funcionamiento y los procesos que realizan cada uno, así habla de dos tipos: 1) órganos de dirección (mesa directiva), que se encargan de la organización y desarrollo de los trabajos legislativos; 2) órganos de gobierno (Junta de Coordinación Política, Gran Comisión, Comisión de Gobierno, junta de concertación política, etcétera), encargados de conducir y coordinar las tareas políticas y administrativas.⁴

La clasificación de Molina Zepeda no contradice necesariamente la distinción de Torres Muro, sino que la aborda de diferente manera; pues en mi opinión, los órganos representativos de los grupos parlamentarios al ocuparse de las tareas políticas y administrativas de las cámaras, ejercen un gobierno colegiado de las cámaras. Mientras que la Mesa Directiva (y los órganos vinculados a ella, como son la diputación permanente o la presidencia de la cámara) se abocan preponderantemente a tareas de dirección del trabajo parlamentario, y no necesariamente a funciones de gobierno (aunque también pudieran contar con facultades de ese tipo).

En esta investigación he decidido incluir como órganos rectores a la Junta de Coordinación Política, la Comisión Permanente, la Mesa Directiva, y otros relacionados, así como señalar los órganos rectores de las cámaras, destacando

⁴ Molina Zepeda, María Trinidad, “Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004, pp. 123-151.

las tareas que realizan, sean de gobierno, administración, o bien, de dirección de las cámaras.

1. Junta de Coordinación Política

Es el órgano colegiado representativo de los grupos parlamentarios en el que se impulsan acuerdos para la planeación y coordinación de las actividades de la cámara. Representa la pluralidad de ésta, por medio de ella se alcanzan los consensos necesarios para el ejercicio de las atribuciones del congreso. Además, es un ente político que congrega a los representantes de las diferentes corrientes ideológicas presentes en la institución representativa, para conciliar las acciones por seguir.

Siendo el poder legislativo una institución colegiada, los órganos rectores tienen también esta característica.

En la Cámara de Diputados federal, la Junta de Coordinación Política se integra por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios (artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante LOCG). En la Cámara de Senadores, está formada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como por dos senadores adicionales pertenecientes al grupo parlamentario mayoritario y otro senador por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría (art. 81 LOCG).

La Junta de Coordinación Política en las legislaturas estatales mexicanas se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y/o, en su caso, de los partidos políticos representados en la cámara.

Las atribuciones de la junta dependen del modelo seguido por el órgano legislativo, entre las principales están: el impulso de acuerdos sobre las iniciativas, propuestas, pronunciamientos, minutas, etcétera, que requieren de votación en el pleno; la propuesta de integración de las comisiones con sus respectivas mesas; asignación de recursos humanos, materiales y financieros de la cámara; presentación al pleno del proyecto de presupuesto anual de la cámara; elaboración de la agenda legislativa de los periodos de sesiones; coordinación con

el presidente de la Mesa Directiva respecto a los asuntos que involucran a la cámara como institución.

En los congresos locales mexicanos reciben diferentes nombres: comisión de régimen interno y prácticas parlamentarias (Baja California), junta de coordinación parlamentaria (Chihuahua), junta de gobierno (Coahuila), comisión de gobierno interno y acuerdos parlamentarios (Colima), junta de gobierno y coordinación política (Guanajuato), junta de coordinación legislativa (Hidalgo), junta política y de gobierno (Morelos), comisión de coordinación y régimen interno (Nuevo León), junta de concertación política (Querétaro), comisión de régimen interno y concertación política (Sonora, Zacatecas).

Este órgano surge como respuesta a la pluralidad en la integración de las cámaras federales, desplazando así a órganos como la “Gran Comisión” y la “Comisión de Régimen Interno y Concertación Política”. La primera, surgida en México en 1824 con la expedición por el Primer Congreso Constituyente del “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal” el 23 de diciembre de 1824, en vigor a partir del 1 de enero de 1825. Dicho reglamento estableció en el artículo 57: “Habrá una gran comisión compuesta del diputado o senador más antiguo por cada uno de los estados o territorios...” y en el artículo siguiente la facultad exclusiva de nombrar los miembros de las comisiones permanentes y especiales, facultad que hasta entonces detentaba la Mesa Directiva.⁵

En opinión de Alonso Lujambio, el Constituyente de 1824 buscó evitar la concentración del poder en la Mesa Directiva, que era electa por los estados con mayor población y representación, y “creó una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados”: la Gran Comisión.⁶ Lo anterior podría calificarse como positivo en el sentido de que buscaba el equilibrio entre las entidades federativas, y por tanto, del incipiente sistema federal mexicano. Sin embargo, como advierte Lujambio, los posteriores reglamentos de 1897 y 1934, así como la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, fueron debilitando sistemáticamente las

⁵ Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno: Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, (Documento de Trabajo, 86), pp. 2-10.

⁶ *Ibidem*, p. 5.

atribuciones de la Mesa Directiva y potencializando las de la Gran Comisión, además de que ésta “se convirtió en el ámbito central de la gran institucionalidad del dominio político del PRI”⁷.

En efecto, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) poseía la mayoría absoluta de los integrantes de las cámaras federales, regía la Gran Comisión como órgano superior de gobierno; se integraba por legisladores representantes de cada una de las 32 entidades federativas y algunos otros parlamentarios, como a continuación referiré.

El artículo 72 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, estableció que la Gran Comisión se compondría en la Cámara de Diputados por un individuo de cada estado y territorio, y otro por el Distrito Federal; mientras que en la de Senadores, por un individuo por cada estado y otro por el Distrito Federal.

Como reseña Lujambio, en 1988 el PRI había perdido la mayoría calificada de la Cámara de Diputados (contaba sólo con el 52% de los escaños), por lo que se vio en la necesidad de llegar a acuerdos con los otros grupos parlamentarios para la aprobación de reformas constitucionales. Dicha situación evidenció que la Gran Comisión no era el órgano adecuado para llegar a consensos con las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara; por ello, la LV Legislatura (1991-1994) constituyó en 1991 mediante acuerdo parlamentario la “Comisión de Régimen Interno y Concertación Política” (CRICP) que estaba integrada por los diputados de los diversos grupos parlamentarios, misma que en 1994 se incluye en la Ley Orgánica.⁸ No obstante, persistía la Gran Comisión tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, con algunos cambios producto también de las modificaciones al sistema electoral mexicano.

Así, en la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, vigente en 1998, el artículo 38 indicaba la integración de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, a saber: los coordinadores de cada una de las diputaciones estatales y del Distrito Federal, los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos

⁷ *Ibidem*, pp. 10 y 14.

⁸ *Ibidem*, pp. 14-15.

primeros lugares de la lista en cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos otros diputados que considerare el líder de la fracción mayoritaria. El artículo 91 de dicho ordenamiento refería lo conducente al Senado: un senador de cada Estado y del Distrito Federal, así como los coordinadores de los grupos parlamentarios. Y respecto a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, el artículo 45 de dicha ley precisaba que la integrarían: “los Diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara”; además, dicho precepto manifestaba: “La Comisión fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara”.⁹

Con la Ley Orgánica de 1999 desaparece la Gran Comisión y muchas de las facultades que anteriormente ejercía fueron asumidas por la Junta de Coordinación Política. De ahí que a la Junta se le pueda considerar como un órgano rector de la cámara, que ejerce funciones importantes de gobierno (como la asignación de los integrantes de las comisiones legislativas).

En efecto, en el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, aprobado por la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, se concibió a la Junta como un “órgano a cargo de las tareas de dirección política de la Cámara”, que le corresponde fundamentalmente alentar los “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”.¹⁰

En los hechos, la Junta de Coordinación Política es el órgano principal de gobierno en cada una de las cámaras, ya que ostenta facultades relevantes para el gobierno y administración interna de la cámara, por ejemplo, en la Cámara de Diputados tiene facultades para proponer al pleno la integración de las

⁹ *Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F.; Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, México, 7a ed., Editorial Porrúa, 1998, pp. 23-40.

¹⁰ *Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. B23.

comisiones; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; revisar el informe de ejecución presupuestal presentado por la Secretaría General; asignar los recursos humanos, materiales y financieros (art. 34 LOCG), además, es auxiliado en el ejercicio de sus funciones administrativas por el Comité de Administración¹¹ (art. 46 LOCG); y en el Senado, la Junta de Coordinación Política propone al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones; así como elabora el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno (art. 82 LOCG).

Cabe aclarar que en la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva es el órgano que posee la facultad de presentar al pleno el proyecto de presupuesto anual de egresos de la cámara, que le remita la Comisión de Administración; así como la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros (art. 66 LOCG); sin embargo, el Presidente de la Mesa Directiva es normalmente un miembro de la Junta de Coordinación Política, pues no existe la prohibición de que los coordinadores de grupos parlamentarios formen parte de la Mesa Directiva.

A continuación presento un esquema con las principales diferencias entre la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados federal y el Senado, con base en la ley orgánica vigente.

Diferencias respecto a la Junta de Coordinación Política en el Congreso Federal

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario (art. 31).	1) Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios más dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo,

¹¹ El Comité de Administración de la Cámara de Diputados federal fue suprimido en la LVII Legislatura, y sus funciones las asumió la Secretaría General de acuerdo con la nueva ley orgánica de 1999, sin embargo, la LVIII Legislatura (2000-2003) la reestableció para realizar el control administrativo de la Cámara desde la Junta de Coordinación Política.

	constituya la primera minoría de la Legislatura (art. 88, 1)
2) La presidencia corresponde al coordinador del grupo con mayoría absoluta por los tres años; o alternadamente entre los coordinadores de los 3 principales grupos, en el orden que lo acuerden (art. 31).	2) La presidencia corresponde al coordinador del grupo con mayoría absoluta por una Legislatura; o alternadamente entre los coordinadores de los grupos que tengan al menos el 25% del total de la cámara, en el orden que lo determine el coordinador del grupo mayoritario (art. 81, 4 y 5)
3) Tiene facultades para presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara (art. 34, 1, d).	3) Quien ejerce dicha facultad es la Mesa Directiva (art. 66, 1, g)
4) Asigna los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (art. 34, 1, g).	4) Dicha facultad corresponde a la Mesa Directiva (art. 66, 1, h)

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ley orgánica, vigente a julio de 2009.

En el ámbito de los congresos estatales, la mayoría de ellos han seguido esta dinámica de cambio sustituyendo a la Gran Comisión por la Junta de Coordinación Política, sin embargo, otros todavía mantienen esta figura, entre ellos se encuentran los de Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Yucatán, que en julio de 2009 la regulaban en su ordenamiento.

Por ejemplo, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla define a la Gran Comisión como “el órgano colegiado de gobierno, encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene el Congreso del Estado” y se integra por ocho diputados: cinco del grupo parlamentario mayoritario, dos diputados de la primera minoría y

un diputado de la segunda minoría; también participan los coordinadores de los demás grupos parlamentarios con derecho a voz, pero sin voto. También el artículo 50 de la Ley reglamentaria del poder legislativo del Estado de Baja California Sur define a la Gran Comisión como “el Órgano de Gobierno del Congreso del Estado y estará compuesta de un Presidente y dos Secretarios”.

En el Congreso de Sinaloa existe además de la gran comisión, la comisión de concertación política integrada por los coordinadores parlamentarios y un miembro más del partido mayoritario (artículo 73 Ley Orgánica del Congreso del Estado respectivo, en adelante LOCE). En Quintana Roo, la gran comisión se integra por los presidentes de determinadas comisiones ordinarias (puntos constitucionales; puntos legislativos; justicia; hacienda, presupuesto y cuenta; y asuntos municipales) de entre los cuales se elige al presidente (artículo 44 LOCE). En Tlaxcala, la gran comisión está formada por los coordinadores parlamentarios y representantes de partido (artículo 76 LOCE) lo que equivaldría a una junta de coordinación política.

La diferencia principal entre la Junta de Coordinación Política y la Gran Comisión radica en la pluralidad política en su integración como fundamento de la primera, es decir, que congrega a los representantes de las fuerzas políticas en condiciones de mayor equidad.

2. Comisión de gobierno

La función de gobierno también es desempeñada por comisiones ordinarias denominadas “Comisión de gobierno”, “comisión de administración”, o sus equivalentes (gobierno interior, administración económica, etcétera), quienes se encargan de las tareas administrativas de la institución representativa.

En la Cámara de Diputados federal no existe ninguna comisión de ese tipo, con excepción del “comité de administración”, creado para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en sus tareas administrativas (art. 46 LOCG); mientras que en la de Senadores está la “comisión de administración”, encargada de presentar por conducto de la Mesa Directiva a la cámara, el presupuesto de gastos para su

aprobación, así como dar cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior (art. 99 LOCG).

En ciertas legislaturas locales, la “comisión de gobierno” es el principal órgano político, pues lo preside el líder político del partido mayoritario, como ocurre en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Este cuerpo subsiste todavía en ciertos Estados, a saber: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Nayarit, Tlaxcala.

Torres Muro al hablar de la “comisión de gobierno interior” o “comisión de administración económica”, señala que dichas comisiones son órganos impropios de gobierno, y que su existencia solo tiene sentido cuando la presidencia de la cámara no es de carácter colegiado, como en el caso británico, donde existe el “*House of Commons (Services) Committee*” que controla el personal y los servicios, lo cual no impide que la cabeza de la administración parlamentaria siga siendo el *Speaker*.¹²

Desde mi punto de vista, las comisiones de gobierno deberían transformarse en juntas de coordinación política, que son órganos con mayor pluralidad política, o bien, que las secretarías de servicios administrativos de los propios congresos asuman sus tareas cuando éstas sean estrictamente administrativas.

El órgano de gobierno (sea Junta de Coordinación Política, Gran Comisión o Comisión de Gobierno) cuenta con un presidente. En la Cámara de Diputados federal, la presidencia del órgano de gobierno (la Junta de Coordinación Política) corresponderá al coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta de la cámara para su ejercicio durante toda la legislatura, o bien, si ninguno cuenta con dicha mayoría, se ejercerá en forma alternada por periodos de un año entre los coordinadores de los tres principales grupos (art. 31 LOCG); en la Cámara de Senadores, la presidencia de la junta corresponde al coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta, y en caso de ninguno tenga dicha mayoría, se alternará

¹² Torres Muro, Ignacio, *op. cit.*, pp. 304-305.

entre los coordinadores de los grupos parlamentarios que representen al menos el 25% del total de la cámara (art. 81 LOCG).

Respecto a las legislaturas estatales, Molina Zepeda afirma que en los Estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y en el Distrito Federal, se establece que dicho cargo lo ocupará el coordinador del grupo parlamentario mayoritario, aunque puede alternarse con los coordinadores de los otros grupos parlamentarios. Asimismo, existen diversos supuestos para la duración de dicho funcionario en el cargo: 1) todo el periodo constitucional (casos de los congresos de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán); 2) todo el periodo constitucional, o por periodo de un año cuando ningún grupo parlamentario cuente con mayoría absoluta (Aguascalientes, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Veracruz); 3) todo el periodo constitucional, o un trimestre cuando ningún grupo parlamentario tenga mayoría absoluta (Colima); 4) seis meses por cada grupo parlamentario (Chiapas, Guanajuato, Sonora, Zacatecas); 5) un periodo ordinario de sesiones (Chihuahua); 6) las tres principales fuerzas políticas por periodos de un año (Estado de México, Nuevo León); 7) duración continua y proporcional a los integrantes de cada grupo parlamentario (Michoacán, Querétaro).¹³

Desde mi punto de vista, la duración en el cargo del presidente del órgano de gobierno debe ir en función de los grupos parlamentarios representados, es decir, distribuirse según la representatividad de cada uno de ellos buscando también la estabilidad en el desarrollo de las tareas del órgano.

¹³ Molina Zepeda, María Trinidad, *op. cit.*, pp. 139 y 150. Los datos contenidos en dicho estudio corresponden a 2003, y a la fecha han sufrido diversos cambios; es el caso del Congreso de Colima, cuya ley orgánica fue reformada para señalar que la presidencia de la comisión de gobierno será electa por voto ponderado de los coordinadores, y si ninguno representa mayoría absoluta, la presidencia recaerá en el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados o del que haya obtenido mayor número de diputaciones de mayoría relativa (art. 47 LOCE).

3. *Mesa Directiva*

Es el órgano rector del pleno de la asamblea, encargado de la conducción del debate legislativo, la dirección de los trabajos parlamentarios y la representación de la institución parlamentaria.¹⁴ Es el órgano colegiado al que la asamblea confiere la función de dirigir las actividades del parlamento.

Su composición depende de las reglas particulares de cada congreso, pero normalmente está encabezada por un individuo denominado “Presidente de la Mesa Directiva”, quién se auxilia de otros parlamentarios que desempeñan los cargos de vicepresidentes, secretarios u otros.

En el congreso federal mexicano se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario en la Cámara de Diputados; y por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios en el Senado (arts. 17 y 62 LOCG). En los congresos de los Estados varía el número de sus miembros, sin embargo, se mantiene la organización de presidente, vicepresidente, secretarios, y en algunos casos, prosecretarios. Por ejemplo, en el Congreso de Puebla se compone por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos pro-secretarios (art. 25 LOCE), en Jalisco por un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios (art. 29 LOCE).

La duración de la Mesa Directiva es variable. En el ámbito federal, sus miembros se mantienen en su encargo un año con posibilidad de reelección. Esto como parte de la reforma política al congreso federal de 1999, en la que se buscó fortalecer a dicho órgano ampliando su mandato a un año, ya que anteriormente era solo de un mes. No obstante, en determinadas legislaturas estatales todavía se mantiene el anterior modelo o se siguen otras reglas.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Congreso de Guerrero, por ejemplo, los miembros de la mesa duran solo un mes, sin posibilidad

¹⁴ Nicolás Pérez Serrano la define como “el órgano encargado de dirigir los debates, trazar el orden de los trabajos, velar por el Reglamento, aplicar sanciones disciplinarias y defender a las minorías y a los parlamentarios”. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, España, Editorial Civitas, 1989, p. 776.

de reelegirse en el mismo puesto. En Michoacán con la Ley Orgánica de 2003 se determinó que durara cuatro meses;¹⁵ en Jalisco también dura cuatro meses.

En Baja California no se fija un límite de duración, solo se dice que ejercerán durante del período por el cual hayan sido designados (art. 43 LOCE), esto pudiera entenderse como un periodo ordinario de sesiones. En Chihuahua, efectivamente dura un periodo ordinario de sesiones (art. 26 LOCE). En Tabasco, el presidente y vicepresidente duran solo un mes, mientras que el secretario y prosecretario todo el periodo ordinario de sesiones (art. 19 LOCE); en Sinaloa, un mes con posibilidad de reelección (art. 36 LOCE).

De acuerdo con Molina Zepeda, la forma de elección de los miembros de la Mesa Directiva más común que se presenta en los congresos locales es la realizada por el pleno por mayoría y mediante votación por cédulas, así ocurre en los congresos de Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y en el Distrito Federal; aunque también se presenta la elección a propuesta de los grupos parlamentarios, por mayoría y mediante votación por cédula (Aguascalientes, Veracruz); a propuesta del órgano de gobierno (Baja California, Michoacán, Nuevo León); a propuesta de los coordinadores de los grupos parlamentarios y mediante votación nominal (Campeche); electos por el pleno en mayoría simple y votación secreta (Colima); por mayoría y en votación nominal (Sonora); votación por cédula y escrutinio público (San Luis Potosí); a propuesta de la comisión permanente en votación secreta (Puebla).¹⁶

Las funciones de la Mesa Directiva radican en asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones, desde emisión de la convocatoria, detalla el orden del día, desarrollo del debate y desahogo de los asuntos, las votaciones, la

¹⁵ Duarte Ramírez, Manuel, "Transformación del Congreso del Estado: Acciones emprendidas durante la LXIX Legislatura", *El poder legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo Federalismo; Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005, pp. 147-154.*

¹⁶ Molina Zepeda, María Trinidad, *op. cit.*, p. 144.

aprobación y firma de las resoluciones del Congreso, así como el trámite correspondiente en el procedimiento legislativo.

Cabría la reflexión si la Mesa Directiva se puede considerar solo como un rector de la actividad parlamentaria, o bien, se trata también de un órgano de gobierno de la cámara. Tomando como referencia al Congreso federal, opino que en la Cámara de Diputados la Mesa Directiva es principalmente un órgano rector de la actividad parlamentaria, en cambio en el Senado si ejerce funciones de gobierno como presentar al pleno el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, así como asignar los recursos materiales, humanos y financieros, tareas que en la Cámara de Diputados ejerce la Junta de Coordinación Política, como presento en el siguiente cuadro respecto a las principales diferencias entre la Cámara de Diputados y de Senadores en el Congreso General.

Diferencias respecto a la Mesa Directiva en el Congreso Federal

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho (art. 17).	1) Se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios (art. 62).
2) Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara (art. 17).	2) No existe tal prohibición
3) Se pide a los miembros requisitos de trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas (art. 18).	3) No se pide este requisito.

4) Principios de imparcialidad y objetividad en su actuación (art. 20)	4) Principios de legalidad, imparcialidad y objetividad en su desempeño (art. 66).
5) No tiene facultades para presentar el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, quien lo ejerce es la Junta de Coordinación Política (art. 34, 1, d).	5) Tiene facultades para presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara (art. 66, 1, g)
6) La facultad de asignar los recursos corresponde a la Junta de Coordinación Política (art. 34, 1, g)	6) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (art. 66, 1, h)

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ley orgánica, vigente a julio de 2009.

No obstante, en la Cámara de Diputados federal el presidente de la Mesa Directiva preside la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (art. 37 LOCG), y tiene bajo su cargo la Coordinación de Comunicación Social (art. 54 LOCG).

El presidente de la mesa interpreta la normativa parlamentaria y en su caso, aplica las sanciones reguladas en ella; además, representa a la cámara frente a otros poderes u órganos. Preside al mismo tiempo al congreso en general. Es la figura principal de la cámara, representa al órgano colegiado y es el responsable central del cumplimiento de las funciones de la institución representativa.

Dicho funcionario tiene diferentes facultades entre las que destacan: dirección de los debates y en general, del procedimiento legislativo; aplicación de las sanciones disciplinarias a los legisladores; interpretación y ejecución de las normas parlamentarias; garantía de la inviolabilidad del recinto parlamentario y del respeto a la investidura de los legisladores; representación legal de la cámara y

del poder legislativo ante los otros poderes y demás entes; realización de labores administrativas, entre otras más.¹⁷

Torres Muro, en la obra referida, alude a diferentes tipos de presidente, según sea el criterio de clasificación, a saber: atendiendo a su *posición institucional*, se habla de dos tipos: “hombre del ejecutivo” o “de la cámara” (prefiero usar el término “persona del ejecutivo” o “de la cámara”); según su *comportamiento y significación política*: neutro, líder político o una posición intermedia; por el nivel de *competencias*: fuerte o débil.

Clasificación del presidente de la Mesa Directiva

<i>Criterio de clasificación</i>	<i>Tipos</i>
1) Según su posición institucional	a) Persona del ejecutivo b) Persona de la cámara
2) Según su comportamiento y significación política	a) Neutro b) Líder político c) Posición intermedia
3) Por el nivel de competencias	a) Fuerte b) Débil

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la clasificación de Torres Muro.

Aunque esta clasificación se refiere principalmente a un régimen parlamentario como el español, podría servirnos para evaluar la posición y el papel que desempeña dicho funcionario en el sistema político mexicano.

Resulta claro que en un régimen presidencial la posición institucional de dicho funcionario será siempre de “persona de la cámara”, ya que formalmente el poder legislativo no depende del ejecutivo, pues ambos son elegidos de manera

¹⁷ Sobre el tema puede verse: Garabito Martínez, Jorge y Cervantes Gómez, Juan Carlos, *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado*, México, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Serie Expediente Parlamentario, s.a., pp. 33-70. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 188-193. Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

independiente. Sin embargo, en los hechos el presidente de la Mesa Directiva puede convertirse en un “persona del ejecutivo” si su nombramiento, ejercicio de funciones y toma de decisiones depende *de facto* de la voluntad de aquél. Esto es frecuente cuando el mismo partido político al que pertenece el gobernador cuenta con una mayoría absoluta en el Congreso.

La clasificación según el comportamiento y significación política del presidente de la mesa, puede ayudar para analizar el diseño normativo del congreso, ya que permite identificar los requisitos para conducir el órgano rector de la asamblea. Si la normativa requiere que el individuo que desempeñe dicho cargo tenga cualidades que garanticen su imparcialidad y que no sea el mismo que dirige a su grupo parlamentario, entonces se hablará de que es un “presidente neutro”. Si no se exigieran tales cualidades de neutralidad, y aquel fuera al mismo tiempo dirigente de grupo parlamentario, entonces se hablaría de un presidente “líder político”. Una combinación o matización de los requisitos anteriores, se podría considerar como la “posición intermedia”.

Desde mi punto de vista, el presidente de la Mesa Directiva debe ser neutro, es decir, imparcial, ya que por el cargo que desempeña, su actuación tiene que mirar al interés de toda la cámara y no solo del grupo político que lo postuló.

El tercer criterio de clasificación presentado por Torres Muro (por el nivel de competencias), se entiende como aquel que depende de las facultades conferidas al presidente de la mesa para el ejercicio de sus funciones y del papel que desempeña éste en el orden institucional. Un presidente será fuerte cuando posea las facultades necesarias para un ejercicio eficaz de sus funciones (dirigir, representar, interpretar, organizar, sancionar) tanto en el ámbito formal como real, además, sea el funcionario principal del Congreso no subordinado ni dependiente de ningún otro, con excepción del pleno. Por el contrario, un presidente será débil si su competencia está limitada solo a unas cuantas funciones, o bien, si está subordinado formal o fácticamente a otro órgano o funcionario, quien asuma el liderazgo del congreso. Por ejemplo, en congresos locales donde el órgano principal es la Gran Comisión, el presidente de dicho órgano es la máxima autoridad del congreso, además éste ostenta la representación legal de la cámara,

mientras que el presidente de la Mesa Directiva solo se limita en dirigir las sesiones del pleno; en este caso, se trataría de un presidente débil.

En la Ley Orgánica del Congreso General de 1999 se consideró a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados como un órgano que represente los intereses de la cámara, por encima incluso de los del grupo parlamentario; así lo señaló el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias aprobado por la Cámara de Diputados el 31 de agosto de 1999, donde se concibió a la Mesa Directiva como “un órgano tutelar del imperio de la Constitución, del orden jurídico y de las libertades de los legisladores, sobre la base de que sus integrantes y particularmente su presidente se aparten de sus legítimos intereses partidistas para colocarse en una posición de servicio a la Cámara en actuación suprapartidaria”.¹⁸

De acuerdo con la clasificación presentada, y desde mi punto de vista, en México el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados federal es persona de la cámara, neutro y fuerte; en el Senado, es persona de la cámara, líder político y fuerte.

En los congresos locales, el presidente de la Mesa Directiva en todos es legalmente “persona de la cámara”, pues es elegido por el congreso y no tendría ninguna dependencia hacia el ejecutivo (al menos *de iure*, pues quizá *de facto* algunos presidentes de congresos estén subordinados al ejecutivo local); por su comportamiento y significación política es “neutro” en Entidades que exigen que dicho funcionario no sea coordinador de grupo parlamentario; y por el nivel de competencias, es “débil” en la mayoría de las legislaturas, pues en aquellas en las que dicho funcionario dura en su cargo solo un mes (Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, etcétera), cuatro meses (Michoacán), o un periodo ordinario de sesiones (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Puebla, Tlaxcala, Yucatán) es difícil que se consolide una figura fuerte con un liderazgo continuo, a diferencia de

¹⁸ Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. B22.

los congresos en las que dura cuando menos un año (Morelos, Veracruz) en los que sí se podría considerar como “presidente fuerte”.

Considero que para que los congresos estatales se consoliden en el desarrollo de sus tareas parlamentarias, el presidente de la Mesa Directiva debe reunir las características de “persona de la cámara”, “neutro” y “fuerte”.

4. *Diputación permanente*

Como parte de la organización de las cámaras se encuentra la “comisión permanente”, también llamada diputación permanente, es el órgano del Congreso encargado de realizar las funciones político administrativas de éste, fuera de los periodos ordinarios de sesiones, es decir, cuando el pleno se encuentra en receso.

En el congreso federal se integra por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), nombrados por sus respectivas cámaras, quienes elegirán una Mesa Directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios (dos de cada cámara).

La comisión permanente realiza funciones como recibir las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las cámaras, acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, ratificar nombramientos de funcionarios que el ejecutivo someta a su consideración, conceder licencia hasta por 30 días al presidente de la República, conocer y resolver las solicitudes de licencia de los legisladores estatales, entre otras (art. 78 de la Constitución federal).

En la mayoría de los Estados de la República se cuenta también con esta institución, aunque en otros ha desaparecido en virtud de que el Congreso se encuentra en sesión permanente, tal es el caso de Michoacán. En el cuadro 2 (véase adelante) se presenta un esquema con los órganos rectores de las legislaturas locales.

Desde mi punto de vista, un congreso debe estar en funciones de manera permanente, es decir, evitar los “periodos de receso” del pleno, ya que las tareas trascendentes del órgano legislativo no pueden interrumpirse simplemente porque ha llegado a término el periodo ordinario de sesiones. Considero importante que

los congresos estatales sesionen durante los doce meses del año, en este caso, la diputación permanente desaparecería.

5. Órgano para la instalación de la Legislatura

La instalación de la Legislatura, se entiende como el procedimiento por el cual los miembros electos de la cámara asumen sus funciones y se declara legalmente formada la asamblea para el ejercicio de sus funciones.

En los congresos locales se realiza cada tres años, y tiene relevancia porque conlleva una forma de organización de la cámara, que en ciertos casos precisa de un órgano encargado de tal función; asimismo, es un referente de la estabilidad funcional del poder legislativo.

En el congreso federal, con la Ley Orgánica de 1999, se estableció un procedimiento para la instalación de cada una de las cámaras mediante una “Mesa de Decanos”, auxiliada por el secretario general respectivo. La mesa de decanos se integra por los legisladores electos con mayor experiencia legislativa, de mayor a menor; su función consiste en dirigir la sesión constitutiva de la cámara hasta el momento en que se nombra la Mesa Directiva. Anteriormente, la instalación era realizada por una comisión de cinco parlamentarios de la Legislatura saliente. La Mesa de Decanos de la Cámara de Diputados es similar a la del Senado, no obstante, existen dos diferencias que a continuación presento.

Diferencias respecto a la Mesa de Decanos en el Congreso Federal

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Cámara de Senadores</i>
1) Constituida por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios (art. 15).	1) Formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (art. 60).
2) Para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara; pero puede constituirse en el Comité de Decanos,	2) Exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara (art. 60)

para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa (art. 46).

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la ley orgánica, vigente a julio de 2009.

En los congresos estatales la instalación de la cámara es llevada a cabo de diferentes maneras: en la mayoría de los Estados está a cargo de la diputación permanente de la Legislatura saliente, o bien, o la Mesa Directiva de esta. Asimismo, existen legislaturas cuya sesión constitutiva es llevada a cabo por una comisión instaladora especial de diputados que concluyen su periodo (Baja California, Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas).

También se presentan casos especiales, como en Michoacán donde se contempla la “Comisión de transición” integrada por cinco diputados electos designados por los grupos parlamentarios (artículo 87 LOCE). En Chihuahua no existe comisión alguna de este tipo, sino que los mismos diputados electos se reúnen en junta previa para nombrar la Mesa Directiva, que tomará la protesta a los diputados electos (art. 11 LOCE). En Jalisco, la Mesa Directiva saliente dirige la junta preparatoria el día 25 de enero del año de la instalación, pero si el día 27 del mismo mes no se ha realizado dicha reunión, entonces la Mesa de Decanos actuará como comisión instaladora (arts. 7 y 11 LOCE).

A continuación se presenta un cuadro resumen de los órganos que dirigen la sesión constitutiva en los congresos locales.

Cuadro 1. Órganos encargados de la instalación de los congresos estatales

<i>Congreso</i>	<i>Mesa de Decanos</i>	<i>Comisión Instaladora Especial</i>	<i>Diputación Permanente</i>	<i>Otra</i>
Aguascalientes			•	
Baja California		•		
Baja California Sur			•	

Campeche			•	
Chiapas			•	
Chihuahua				•
Coahuila				•*
Colima			•	
Distrito Federal		•		
Durango			•	
Guanajuato			•	
Guerrero		•		
Hidalgo				•**
Jalisco	•			•***
México			•	
Michoacán				•****
Morelos		•		
Nayarit				•**
Nuevo León			•	
Oaxaca			•	
Puebla		•		
Querétaro			•	
Quintana Roo			•	
San Luis Potosí			•	
Sinaloa				•**
Sonora			•	
Tabasco				•**
Tamaulipas				•**
Tlaxcala		•		
Veracruz				•**
Yucatán		•		
Zacatecas		•		

* Un representante de los diputados electos de cada uno de los partidos políticos que estarán representados en el Congreso, convocados por el representante del partido mayoritario

** La Mesa Directiva del Congreso o de la Comisión Permanente de la Legislatura saliente.

*** La Mesa Directiva saliente dirige la junta preparatoria, a falta de realización de esta en la fecha establecida actuará la Mesa de Decanos.

**** Comisión de Transición integrada por cinco diputados electos

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa. Actualizado a enero de 2008.

Como se podrá observar, en los congresos locales no existe la figura de la mesa de decanos, salvo en Jalisco, donde actúa de manera excepcional. Esto significa que dicho órgano establecido en el orden federal no tiene la misma relevancia en el orden local, lo cual no podría calificarse como positivo o negativo, simplemente es distinto.

Considero que el mecanismo que se adopte para la instalación de la Legislatura debe garantizar imparcialidad y regirse por criterios democráticos, ello evitará problemas de ingobernabilidad de la Legislatura entrante, así como permitirá la concordia en la sesión constitutiva.

6. Otros órganos

Además de los órganos descritos, ciertos congresos contemplan otros entes que realizan funciones de gobierno, dirección, planeación o coordinación, a continuación mencionaré algunos casos.

En la Cámara de Diputados del Congreso General se estableció también la “Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos”, órgano encargado de la orientación y ordenación de las iniciativas así como los asuntos que formarán la agenda legislativa. Se integra por el presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios, participa también el secretario general de la cámara y pueden ser convocados los presidentes de las comisiones (art. 37 LOCG). Su función es realizar el programa legislativo de los

periodos de sesiones, el calendario, orden del día, así como impulsar el trabajo en comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos.

Ciertos congresos locales han incorporado esta figura en su organización: Guanajuato, Michoacán, Morelos y Veracruz (esta la denomina “Junta de trabajos legislativos”). En Guanajuato, se compone por los miembros de la Mesa Directiva y los presidentes de las comisiones ordinarias.

La función de planeación de los trabajos legislativos, así como la evaluación de los mismos, son tareas esenciales en el poder legislativo. Por tal motivo, considero recomendable que los congresos locales cuenten con un órgano encargado de tal actividad.

Aparte de la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, algunos congresos estatales han creado otros órganos para coadyuvar en sus tareas. En el Congreso de Jalisco existe el “Comité de planeación del poder legislativo”, integrado por los presidentes de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política, de las comisiones de Puntos constitucionales, estudios legislativos y reglamentos; Justicia; Hacienda y presupuestos; y de Administración; así como por los diputados integrantes de la Comisión de planeación para el desarrollo (art. 19-H LOCE). En Zacatecas se regula la “comisión de planeación, patrimonio y finanzas” integrada por dos diputados de cada fracción parlamentaria, quienes gozarán de voz y voto ponderado (artículo 122 LOCE).

También existen otros órganos que procuran la vinculación del poder legislativo con los municipios, es el caso de la “Junta de enlace en materia financiera” en el Congreso de Guanajuato, la cual se integra por los diputados de la comisión de hacienda y los presidentes de los ayuntamientos del Estado, se busca a través de ella, vincular a éstos con el congreso en lo relativo a la materia financiera (art.104 LOCE). Considero que esta junta es un instrumento útil para cumplir la función financiera del congreso en un clima de consenso, así como para fortalecer la función representativa.

También existen órganos relacionados con la transparencia y acceso a la información pública, por ejemplo, el “consejo para la transparencia y acceso a la

información pública” de la Legislatura del Estado de México (artículo 41 LOCE) formado por los coordinadores de los grupos parlamentarios (artículo 41 del Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del poder legislativo del Estado de México). Las tareas de dicho órgano son importantes pues garantizan el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

El Congreso de Querétaro establece además una “Comisión de vigilancia”, como órgano de la Legislatura, encargada de revisar el uso adecuado de los recursos humanos, materiales y financieros del poder legislativo, pero en su integración y funcionamiento se asemeja a una comisión ordinaria (artículo 56 LOCE).

En Michoacán se considera también al “gran jurado” como órgano del Congreso (art. 20 LOCE).

Referente al “pleno”, esto es la totalidad de miembros reunidos en asamblea, se discute si pudiera considerarse como órgano de la Cámara en virtud de que ostenta diversas facultades e interviene en la función de gobierno.

Al respecto, el pleno es el ente más importante del Congreso, pues representa el total de miembros de la institución representativa, y todos los órganos se orientan a realizar las funciones que le corresponden buscando reproducir la representación ideológica del mismo, sin embargo, no se podría considerar como un órgano propiamente, ya que el pleno actúa mediante delegados (mesa directiva, junta de coordinación política, comisiones).

No obstante lo anterior, el ordenamiento legal de determinados congresos lo reconocen como parte de su organización, tal es el caso de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León.

A continuación presento un cuadro resumen de los órganos rectores en las Legislaturas de los Entidades de la República, de acuerdo con un muestreo realizado.

Cuadro 2. Órganos rectores de los congresos estatales

	<i>M.D.</i>	<i>J.C.P</i>	<i>G.C.</i>	<i>C.G</i>	<i>D.P.</i>	<i>C.</i>	<i>O.</i>
--	-------------	--------------	-------------	------------	-------------	-----------	-----------

Aguascalientes (Ags.)	•			•	•		
Baja California (B.C.)	•	•			•		
Baja California Sur (B.C.S.)	•		•		•		
Campeche (Camp.)	•		•*		•		
Chiapas (Chis.)	•	•			•		
Chihuahua (Chih.)	•	•			•		
Coahuila (Coah.)	•	•			•		
Colima (Col.)	•**	•			•		
Distrito Federal (D.F.)	•			•	•		
Durango (Dgo.)	•		•		•		
Guanajuato (Gto.)	•	•			•	•	•
Guerrero (Gro.)	•			•	•		
Hidalgo (Hgo.)	•**	•			•		
Jalisco (Jal.)	•	•					•
México (Mex.)	•**	•			•		•
Michoacán (Mich.)	•	•				•	•
Morelos (Mor.)	•				•	•	
Nayarit (Nay.)	•			•	•		
Nuevo León (N.L.)	•**	•			•		
Oaxaca (Oax.)	•		•		•		
Puebla (Pue.)	•		•		•		
Querétaro (Qro.)	•	•			•		•
Quintana Roo (Q. Roo.)	•		•		•		
San Luis Potosí (S.L.P.)	•**	•			•		
Sinaloa (Sin.)	•	•	•		•		
Sonora (Son.)	•	•			•		
Tabasco (Tab.)	•	•			•		
Tamaulipas (Tamps.)	•	•			•		
Tlaxcala (Tlax.)	•		•		•		
Veracruz (Ver.)	•	•			•	•	

Yucatán (Yuc.)	•		•		•		
Zacatecas (Zac.)	•	•			•		•
TOTAL	32	19	9	4	30	4	6
Cámara de Diputados Federal	•	•			•***	•	
Cámara de Senadores	•	•			•***		

M.D.= Mesa Directiva

J.C.P.=Junta de Coordinación Política (o sinónimo)

G.C.=Gran Comisión

C.G.=Comisiones de Gobierno

D.P.= Diputación Permanente

C.= Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

O.=Otros

* Llamada Gran Comisión o Comisión de Gobierno y Administración

** Denominada solamente como "Directiva"

*** Comisión Permanente del Congreso de la Unión (de ambas cámaras)

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa. Vigente a enero 2008.

Como se puede observar del cuadro anterior, la totalidad de legislaturas locales tiene la Mesa Directiva; el 60% de las legislaturas contempla la Junta de Coordinación Política, el 28% a la Gran Comisión, y el 12% a la Comisión de Gobierno. El 94% tiene diputación permanente, 13% la conferencia, y el 19% de los congresos contempla algún otro órgano.

Esto puede dar una visión genérica de los modelos que priman en la organización de los congresos locales: Todos consideran como importante a la Mesa Directiva, pero el papel que esta desempeña, sus funciones y características es variable.

La mayoría de los congresos han introducido la Junta de Coordinación Política, pero todavía queda un 40% que continúa rigiéndose por la gran comisión o la comisión de gobierno. Asimismo, constituyen minoría los congresos que han buscado innovar con la creación de otros órganos o con el establecimiento de la Conferencia, para el mejor desarrollo de sus funciones.

Considero que es importante que los congresos modifiquen su ordenamiento legal a fin de modernizarlo y adaptarlo a la nueva correlación de fuerzas, buscando la eficiencia, la pluralidad y el consenso en el ejercicio de sus

funciones; además, es menester que dichas reformas se traduzcan en instituciones concretas, y no sea una mera declaración de intenciones.

Del análisis realizado en este apartado, se pueden señalar las siguientes propuestas: fortalecer la mesa directiva de cada uno de las cámaras locales, procurando que sus integrantes duren al menos un año a fin de profesionalizarse en sus tareas; asimismo, el presidente de la mesa y los vicepresidentes deberán garantizar imparcialidad en el desempeño de sus funciones, por tanto los coordinadores de los grupos parlamentarios no tendrían que formar parte de la mesa directiva, siguiendo así el modelo de la Cámara de Diputados federal. Además, el presidente tiene que ser persona de la cámara, neutro y fuerte, según la clasificación analizada.

Desde mi punto de vista, es conveniente que los congresos locales cuenten con un órgano de gobierno que represente la pluralidad política de la cámara, es decir, que cuenten con una Junta de Coordinación Política, o su equivalente, en lugar de la “Gran comisión” o “Comisión de gobierno”; lo anterior, debido a que en el órgano de gobierno debe estar garantizada la pluralidad política y el diálogo permanente para cumplir las funciones del Congreso.¹⁹

Una forma de fortalecer las instituciones es mediante la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, por tanto, considero indispensables los informes obligatorios anuales (o del tiempo que duren los titulares) acerca de las actividades realizadas por cada uno de los órganos políticos, así como un informe general de la Legislatura al concluir su periodo.

¹⁹ Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, ex diputado local, planteó en su propuesta de nueva ley orgánica para el Congreso de Durango, transformar la gran comisión en una “coordinación de régimen interno y concertación política”, a efecto de democratizar dicha instancia de gobierno interno del congreso y que las decisiones no se tomen de manera unipersonal. Gutiérrez Fragoso, Juan Carlos, “El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo”, *El poder legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo Federalismo; Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005, p. 144.*

II. COMISIONES LEGISLATIVAS

Son órganos colegiados mediante los cuales las cámaras se organizan para la realización de actividades legislativas, financieras, jurisdiccionales, administrativas y de control, en el desempeño de sus funciones. Colaboran con el pleno mediante el análisis y dictamen de las iniciativas de ley o decreto que le son sometidas a su consideración, así como con la elaboración de informes, opiniones o resoluciones.²⁰ Su número, constitución y funcionamiento están determinados por las reglas que el propio cuerpo legislativo fije.

Respecto a la *clasificación* de las comisiones, la doctrina y las leyes contemplan diversos tipos. Desde mi punto de vista, por su *duración*, se podrían clasificar en *ordinarias* o permanentes (aquellas que duran todo el periodo de la Legislatura) y *transitorias* (las que son creadas para un fin específico, que al cumplirse conlleva la desaparición de las mismas).

Por la naturaleza de sus *funciones*, cabrían los siguientes tipos de comisiones: 1) de *análisis y dictamen legislativo* (para el estudio y aprobación de las iniciativas de ley o decretos, corresponden normalmente a las ramas de la administración pública); 2) *administrativas* (realizan funciones de gestión, gobierno, mejora regulatoria, de la cámara); 3) *de fiscalización* (para revisar el ejercicio de la cuenta pública, o en su caso, vigilar al ente encargado); 4) *jurisdiccionales* (para organizar los procedimientos que en esta materia sean facultad de la cámara, como es el juicio político y la declaración de procedencia); 5) *de investigación* (creadas para conocer sobre la actividad de entes públicos), 6) *especiales* (constituidas con carácter temporal para atender un asunto en particular); y 7) los *comités* (para realizar tareas administrativas, académicas o especiales, de carácter permanente y no conferidas a otras comisiones).

Aplicando los dos criterios señalados se tendría el siguiente cuadro.

²⁰ Muro Ruiz los define como “órganos creados por voluntad de la asamblea en cumplimiento de la normatividad interna del Congreso General, con el fin de realizar sus competencias descritas en su ley orgánica y reglamento interior”. Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 171.

Tipología de las comisiones legislativas

<i>Por sus funciones</i>	<i>Por su duración</i>
1. Análisis y dictamen legislativo	Permanente
2. Administrativas	Permanente
3. Fiscalización	Permanente
4. Jurisdiccionales	Permanente
5. Investigación	Transitoria
6. Especiales	Transitorias
7. Comités	Permanente

Fuente: Elaboración propia

A su vez, las comisiones pueden asociarse con otras para abordar algún asunto que competa a varias, formándose las comisiones *unidas* (dos o más comisiones de la misma cámara) y *de conferencia* (formadas por legisladores de cámaras distintas); ambas son de carácter transitorio.

En el congreso federal existen reguladas en la Ley Orgánica del Congreso General 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados y 30 en el Senado, de acuerdo con lo señalado en los artículos 39, 40, y 90²¹.

En la Cámara de Diputados federal se establece también la figura de los comités, que son órganos creados por el pleno para auxiliar en las tareas administrativas y académicas. La Ley Orgánica del Congreso General se refiere a ellos como “órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones” (art. 46 LOCG). Dichos órganos tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Aunque podría entenderse como sinónimo de comisión, en el derecho mexicano el término “comité” se ha empleado para denominar a los órganos colegiados encargados de realizar actividades de apoyo administrativo, técnico,

²¹ En realidad, en el Senado en la LX Legislatura existían 59 comisiones ordinarias, 5 comisiones bicamerales y 1 comité (Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información), de acuerdo con la página de *internet* del Senado: www.senado.gob.mx (consultado noviembre 2009).

ejecutivo, o de otra índole, distintas de las de dictamen legislativo; pero que en la composición y funcionamiento de dichos entes se observan normas semejantes a las aplicadas en las comisiones.²² Jorge Moreno Collado, exlegislador y profesor mexicano, afirma que el objeto de los comités es “auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales”.²³

En la Cámara de Diputados del Congreso General existen 3 comités regulados en la Ley Orgánica (artículo 46), a saber: comité de información, gestoría y quejas, comité de administración y el comité de decanos, y 6 no regulados específicamente en dicho ordenamiento, sino creados mediante acuerdo parlamentario²⁴.

Robert Balkin en su investigación presenta un cuadro con el sistema de comisiones, que a continuación reproduzco:

Cuadro 3. Sistema de comisiones

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Número de Diputados</i>	<i>Comisiones permanentes</i>	<i>Comisiones temporales</i>	<i>Comités</i>	<i>Total</i>	<i>Integrantes</i>	
						<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>

²² Cecilia Mora-Donatto precisa que en ámbito del derecho parlamentario, el término comité tiene dos acepciones: una para referirse de manera genérica a las comisiones en el parlamento inglés y en los sistemas que siguieron al mismo; y la segunda, que concibe que los comités parlamentarios sirven para auxiliar en las actividades de las cámaras, se constituyen por disposición del pleno para realizar tareas distintas a las encomendadas a las comisiones, y que suelen ser grupos integrados con un número más reducido de parlamentarios. Mora Donatto, Cecilia, “Comités Parlamentarios”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, s.a. tomo I, p. 288.

²³ Moreno Collado, Jorge, “Comisiones y comités de la cámara de diputados”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 175, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf

²⁴ Son los comités de cada uno de los Centros de Estudio de la Cámara: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; y Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Aguascalientes	27	22	1	4	26	ND	ND
Baja California	25	26	ND	ND	ND	3	6
Baja California Sur	21	20	ND	ND	ND	3	3
Campeche	35	14	ND	ND	ND	3	5
Chiapas	40	33	4	0	37	5	18
Chihuahua	33	21	ND	2	ND	3	5
Coahuila	35	12	ND	ND	ND	4	ND
Colima	25	20	ND	0	ND	3	3
Distrito Federal	66	20	4	3	27	9	11
Durango	25	30	ND	0	ND	5	ND
Estado de México	75	25	0	9	34	7	ND
Guanajuato	36	19	ND	0	ND	5	7
Guerrero	46	26	ND	5	ND	5	5
Hidalgo	29	9	ND	0	ND	2	ND
Jalisco	40	33	ND	0	ND	ND	ND
Michoacán	40	26	2	2	30	3	5
Morelos	30	17	ND	3	ND	3	ND
Nayarit	30	21	ND	0	ND	ND	ND
Nuevo León	42	17	ND	2	ND	9	11
Oaxaca	42	29	4	0	33	3	7
Puebla	41	13	ND	4	ND	7	7
Querétaro	25	27	0	1	28	ND	ND
Quintana Roo	25	19	ND	0	ND	ND	ND
San Luis Potosí	27	23	ND	1	ND	3	ND
Sinaloa	40	25	3	0	28	3	5
Sonora	31	26	ND	0	ND	ND	ND
Tabasco	35	26	3	0	29	3	ND
Tamaulipas	32	33	2	0	35	4	ND
Tlaxcala	32	24	ND	1	ND	ND	ND
Veracruz	45	25	ND	0	ND	3	ND
Yucatán	25	13	ND	0	ND	ND	ND
Zacatecas	30	29	ND	0	ND	3	ND

ND: No disponible

Fuente: Balkin, Robert, *El poder legislativo Estatal en México (2004)*, p. 200.

De dicho cuadro se puede observar que en los congresos de Baja California, Durango, Querétaro y Tamaulipas existen más comisiones ordinarias que número de diputados, algo que muestra quizá un número excesivo de comisiones frente al número de integrantes de la Legislatura.

También se puede advertir, que el número mínimo de integrantes de una comisión es 2 diputados (en el Congreso de Hidalgo) frente a un número máximo de 18 legisladores (en Chiapas).

Asimismo, sobresale el hecho de que no se tiene disponible el número de comisiones temporales en varios de los congresos, lo que muestra una inestabilidad en cuanto a la presencia de dichos órganos precisamente de carácter transitorio.

Las comisiones por materia con mayor coincidencia en los congresos estatales son: “gobernación y puntos constitucionales”, “administración o procuración de justicia”, “finanzas, hacienda, cuenta pública, fiscalización, vigilancia” y “educación, cultura, ciencia, tecnología” que existen en las 32 entidades federativas; “desarrollo económico, industrial” que se presentan en 31 legislaturas; así como “ecología, medio ambiente, recursos naturales” y “derechos humanos” que existen en 29 congresos locales; mientras que las materias con un menor número son las de “asuntos electorales” (presente en 5 congresos), “asuntos fronterizos” (también 5) y “asuntos metropolitanos” (existente solo en 3 Entidades).²⁵

En los congresos locales existe diversidad en el número y en la clasificación de las comisiones, pues a menudo se le da el mismo rango a comisiones dictaminadoras que a aquellas que realizan funciones exclusivamente administrativas o de investigación, aunque algunas contemplan también la figura de los comités.

²⁵ Córdova González, Juan Carlos, “Comisiones legislativas”, en Balkin, Robert (coord.), *El poder legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004, p. 89.

A continuación presento un cuadro con las comisiones ordinarias de los congresos locales, de acuerdo a la legislación de cada una de ellas, agrupadas según la naturaleza de sus funciones. Desde luego que algunos datos son distintos que los presentados en la tabla anterior, y se puede explicar en razón de cambios legislativos ocurridos entre la fecha de la investigación de Balkin (2003, publicada en 2004) y la fecha en que realicé este análisis (2007-2009).

Cuadro 4. Número de comisiones ordinarias de los congresos estatales

<i>Congreso</i>	<i>Análisis y dictamen</i>	<i>Administrativas</i>	<i>Fiscalización</i>	<i>Jurisdiccionales</i>	<i>Comités</i>
Aguascalientes	22		1		1
Baja California	4 +19*	1	2	2	
B. C. S.	15	6	1		
Campeche	12		1		
Chiapas	36	2	1		
Chihuahua	30	1	1	1	2
Coahuila	22	1	1	1	2
Colima	13		1	1	
Distrito Federal	34		1	1	7
Durango	24	4	1	1	
Guanajuato	18	1	1	1	
Guerrero	23	1	1	2	4
Hidalgo	18**	1	1	1	
Jalisco	33	1	1	1	4
México	28	1	1		3
Michoacán	24		2		2
Morelos	24				3
Nayarit	21	1			
Nuevo León	20	1	1		2
Oaxaca	24	2	1	1	

Puebla	16		1	1	6
Querétaro	21	2	1	1	
Quintana Roo	16	3			
San Luis P.	20		1		3
Sinaloa	23	2	1	2	
Sonora	15	2	1		
Tabasco	21		3	1	
Tamaulipas	21	2	1	1	
Tlaxcala	19	3		2	1
Veracruz	24	3	1	1	
Yucatán	13	1			
Zacatecas	27	1	1	1	
Total	716	43	31	23	40
Promedio	22,3	1,3	0,9	0,71	1,25
C. Diputados	42		1	1	2 +6
Senado	25	4		1	1

* Baja California cuenta con un sistema de 4 comisiones de dictamen definitivas y un número variable de comisiones ordinarias de duración temporal.

** Existen dos comisiones de cada una.

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa (la clasificación es de acuerdo con los criterios señalados). Actualizado a enero de 2008.

Como se puede observar, existen congresos con un alto número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo, por ejemplo, Chiapas e Hidalgo que cuentan con 36 y el Distrito Federal con 34; mientras que Campeche, Colima y Yucatán son los congresos con el menor número de comisiones de dictamen (12, 13 y 13, respectivamente).

El total de comisiones de dictamen legislativo es de 716, lo que significa que en promedio existen 22.3 comisiones de ese tipo en cada congreso. Desde mi punto de vista es un número aceptable puesto que se trata de las materias objeto de dichas comisiones oscilan entre ese número, aunque 22 comisiones es un

número excesivo para congresos con un número pequeño de integrantes, como Baja California Sur cuyo congreso se integra por 21 diputados.²⁶

Las comisiones que desarrollan labores administrativas, es decir, aquellas que no realizan propiamente el análisis y dictamen de iniciativas de ley, sino labores como administración de recursos, corrección y estilo; información y quejas; estudios legislativos; y otras más, son 43 en total. Dichas tareas son importantes para el funcionamiento del Congreso, pero como señalé, deberían realizarse por los comités, o bien, por los órganos de apoyo técnico.

Respecto a las comisiones ordinarias que realizan tareas de fiscalización, por lo general se denominan “comisión de vigilancia de la contaduría mayor” o con el nombre de la entidad fiscalizadora local; existen en todos los congresos, pero en algunos casos forman parte de una comisión de dictamen legislativo (como la de Hacienda) por lo que en esos casos no se les incluyó en el rubro de “fiscalización”. También existen casos, como en Baja California donde existen dos comisiones fiscalizadoras: 1) Fiscalización del gasto público, y 2) Vigilancia de administración y finanzas (artículo 56 LOCE); en Michoacán concurren dos también, a saber, 1) Inspectoría de la Auditoría Superior de Michoacán y, 2) Administración y control (artículo 65 LOCE). En Tabasco, existen tres comisiones inspectoras de Hacienda, denominadas así: primera, segunda y tercera inspectora de hacienda (artículo 65 LOCE).

Acerca de las comisiones jurisdiccionales, se observa que no todos los congresos las contemplan con carácter permanente, algunos congresos la prevén solo como una comisión especial que se crea cuando haya lugar; otros por el contrario, la consideran ordinaria, y otros como Guerrero regulan dos comisiones jurisdiccionales: 1) de examen previo y 2) instructora (arts. 49, 75 y 76 LOCE). O el caso de Sinaloa, donde además de la comisión instructora, está la de honor y disciplina parlamentaria (art. 67 y 71 LOCE), también de carácter jurisdiccional.

²⁶ Juan Carlos Córdova González recomienda que sean 19 las comisiones con las que cuente un congreso local, ya que son ese número de materias las que presentan mayor interés. *Ibidem*, p. 94.

Sobre los comités, solo 13 congresos los regulan en su ley orgánica; ello debido a que muchas de las tareas que le corresponderían a un comité, las desempeña alguna comisión de dictamen.

El número total de comisiones ordinarias de los congresos locales es 853, de las cuales el 83.93 % son de dictamen, 5.04% administrativas, 3.63% fiscalización, 2.69% jurisdiccionales y 4.68% comités. Y el promedio de comisiones ordinarias es de 26.65 por legislatura.

Cabe aclarar que, las comisiones de carácter temporal (especiales, de investigación, y otras) no se abordaron precisamente por su carácter transitorio, sin embargo, son también importantes, pues los asuntos que abordan están vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias. De las comisiones de investigación, hablaré al analizar la función de control en el capítulo sexto.

En cuanto a la organización del sistema de comisiones, es preciso disminuir el número de comisiones a fin de fortalecerlas, ya que como han manifestado diversos autores²⁷, los parlamentos con un menor número de comisiones ordinarias pueden desarrollar con mayor eficacia sus tareas en el procedimiento legislativo y controlar la administración pública, ya que optimiza el trabajo y el uso de recursos para dicho fin, además de que, como señala Benito Nacif, entre mayor sea el número de comisiones permanentes más estrecha será su área de jurisdicción.²⁸

En la Cámara de Diputados federal al expedirse la Ley Orgánica de 1999, se redujo el número de comisiones ordinarias de 54 a 23 comisiones (aunque después se aumentaron a 26 en el año 2000; 38, en 2003; y 40 en 2006²⁹; a julio

²⁷ Pedro Salazar, Benito Nacif, José González Morfin, por citar algunos, proponen reducir el número de comisiones ordinarias en el Congreso federal, dicha propuesta también es aplicable a los congresos locales. Dicha propuestas pueden verse en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano*, México, 2a ed., Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, tomo I, pp. 81, 87 y 200.

²⁸ Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, (Documento de Trabajo, 116), p. 4.

²⁹ Licona Vite, Cecilia, "Comentario al artículo 36", en Salgado Loyo, Alfredo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006, p. 114.

de 2013 había 52 comisiones ordinarias enlistadas en el artículo 39 de la Ley orgánica del Congreso General).

De igual forma, el número de comisiones especiales creadas por acuerdo del pleno de la Cámara ha aumentado, destaca el caso de la LXI Legislatura (2009-2012) que al final de la misma había 42 comisiones especiales, es decir, un número semejante o superior a las comisiones ordinarias en ese momento.³⁰

En LXII Legislatura (2012-2015) al mes de marzo de 2013 se habían constituido 28 comisiones especiales³¹ más las 52 comisiones ordinarias, lo que da un total de 80 comisiones, un número excesivo desde mi perspectiva.

Esta situación afecta al poder legislativo, pues al aumentar el número de comisiones disminuye el poder o la influencia que cada una de ellas pudiera tener en cuanto a control de la administración pública; asimismo, retarda o incluso entorpece el procedimiento legislativo al ser varias las comisiones que tendrán que intervenir para resolver un mismo asunto.

Mi propuesta es crear “subcomisiones” dentro de las propias comisiones ordinarias, dotándoles de recursos para el ejercicio de sus funciones, pero también estableciendo obligaciones y responsabilidades claras de sus miembros. Esto se podría hacer en los reglamentos internos de las cámaras, o bien, en un reglamento específico de comisiones.

En el caso de los congresos locales, también siguieron en un inicio esta dinámica de racionalizar el número de comisiones. El Congreso de Jalisco al

³⁰ 42 comisiones especiales que abarcaban temas como los siguientes: acceso digital; apoyo a los festejos del bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución; para analizar los esquemas de tercerización de servicios en el sector público, pluripartidista que se encargue de investigar las denuncias ciudadanas contenidas en el libro “camisas azules, manos negras”; para conmemorar el 150 aniversario de la batalla de Puebla, realizada el 5 de mayo de 1862; seguimiento de la implementación de la reforma constitucional en materia de fiscalización, evaluación y armonización contable; entre otras. “Listado de Comisiones Especiales”, *Servicio de Información para la estadística parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2 (consultado julio de 2013).

³¹ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *Comisiones Especiales de la LXII Legislatura*, México, Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-04-13.pdf> (consultado julio de 2013).

expedir su Ley Orgánica en 2004 disminuyó el número de comisiones ordinarias de 39 a 29 comisiones y 3 comités (aunque actualmente son 36 comisiones ordinarias, de acuerdo al artículo 73 de la LOCE). El Congreso de Tamaulipas, en su “Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas” de 2004, también aminoró el número de comisiones ordinarias, de 35 a 25.

Asimismo, considero que es necesario que las legislaturas que todavía tienen comisiones de gobierno y/o administración, transfieran dichas facultades a órganos específicos como la Junta de Coordinación Política o secretarías administrativas. Así se realizó en el Congreso de Tamaulipas, donde las funciones de la desaparecida “comisión de corrección y estilo” pasaron a ser responsabilidad de la Mesa Directiva del Congreso, y los asuntos que estaban a cargo de la “comisión de biblioteca, archivo y editorial” se encomendaron a la Secretaría General.

Respecto al trabajo al interior de las comisiones, existen diversas propuestas para fortalecer dicha actividad. Entre otras cosas, reglamentar a profundidad, pues existen grandes deficiencias que deben ser resueltas por el ordenamiento normativo, por ejemplo, Jorge Luis Preciado planteó la necesidad de reglamentar cómo proceder cuando una comisión no puede dictaminar por falta de quórum, o cuál será el procedimiento cuando una iniciativa se turna a iniciativas conjuntas, o bien, qué hacer con aquellos diputados que faltan a las sesiones de comisión.³² Al respecto, el Congreso del Estado de Jalisco y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con su reglamento interior de las comisiones.³³

Asimismo, se ha planteado establecer claramente las obligaciones y atribuciones de los miembros y las sanciones en caso de incumplimiento; desterrar

³² Preciado, Jorge Luis, “Problemas que deben resolverse en el poder legislativo”, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México*, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005, pp. 20-21.

³³ *Reglamento de las comisiones del H. Congreso del Estado de Jalisco*, en vigor desde el 17 de junio de 2001; y el *Reglamento interior de las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, el 30 de diciembre de 2003.

el ausentismo; fijar plazos para dictaminar las iniciativas; compatibilizar la jurisdicción de las comisiones con la estructura de gobierno para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cada una de las ramas de la administración; eliminar la duplicidad de funciones de las comisiones, ya sea mediante la fusión de comisiones o creando subcomisiones; limitar el número de comisiones a las que puede pertenecer un legislador (2 o 3 dependiendo el número de miembros de la legislatura);³⁴ también, Benito Nacif ha propuesto que las comisiones legislativas intervengan en la aprobación del presupuesto de la dependencia de la administración pública de cuya materia están encargadas, así éstas podrán evaluar y controlar las actividades de dichas secretarías, y estas a su vez, rendir cuentas y gestionar ante las comisiones la asignación de recursos para continuar con sus políticas y programas públicos.³⁵

Además, para dar seguimiento y continuidad a los trabajos realizados por la comisión, es indispensable que se publiquen informes de labores (al menos cada año y al concluir la legislatura), los cuales indiquen el estado de las iniciativas, las actividades realizadas y los asuntos pendientes. Al respecto, en la Cámara de Diputados federal las comisiones deben elaborar su programa anual de trabajo, así como rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; además deben tener un archivo con todos los asuntos turnados, mismo que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente (art. 45 LOCG).

Respecto a las sesiones de las comisiones legislativas, considero indispensable que estas obligatoriamente elaboren un calendario de reuniones de trabajo a lo largo de todo el año, es decir, al menos dos por mes, en las que puedan abordar los asuntos turnados.

³⁴ Pérez Vega, Moisés, "El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005, pp. 65-66.*

³⁵ Nacif, Benito, *op. cit.*, p. 22.

Algunas de estas propuestas serán abordadas en el capítulo sexto al analizar el ejercicio de las funciones parlamentarias.

III. GRUPOS PARLAMENTARIOS

También llamados fracciones parlamentarias o grupos políticos, son el conjunto de legisladores vinculados entre sí por su afiliación partidista o ideológica, organizados para realizar tareas específicas en el Congreso y coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones.

Los grupos parlamentarios constituyen agrupaciones importantes para la organización y funcionamiento del parlamento, a través de ellos se acuerdan las decisiones principales de la cámara, se integran las comisiones legislativas y se organiza la discusión de los asuntos.

Se ha discutido cuál es la naturaleza jurídica del grupo parlamentario. Nicolás Pérez-Serrano, Letrado en las Cortes Españolas, plantea las siguientes opciones: 1) órgano del partido político; 2) órgano de partido y del Estado; 3) órgano del parlamento; 4) órgano del partido y de la cámara; o 5) asociaciones en el parlamento, inclinándose dicho autor por el carácter asociativo de los grupos parlamentarios.³⁶

A juicio de Alejandro Saiz Arnaiz, profesor español, los grupos parlamentarios tienen una naturaleza compleja, ya que no se pueden considerar órganos de la cámara, ni asociaciones de derecho privado u órganos de los partidos, sino “son partes de un órgano constitucional (el parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que

³⁶ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 143-157.

expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquél órgano”.³⁷

En México, el artículo 70 constitucional hace referencia a los grupos parlamentarios en su párrafo tercero, los considera como “agrupación de diputados según su afiliación de partido”; asimismo, los artículos 26 y 71 de la Ley orgánica del Congreso General los conciben como “conjunto de diputados según su afiliación de partido” y como “formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido”, respectivamente.

Desde mi punto de vista, se trata de “asociaciones en el parlamento” que tienen importancia no por el partido político del cual forman parte, sino por el número de legisladores que lo integran, ya que jurídicamente quienes constituyen el congreso son los parlamentarios, no los partidos políticos. En efecto, el artículo 51 de la Constitución federal señala que la Cámara de Diputados se integra por “representantes de la Nación”, y el artículo 56 refiere a los senadores como integrantes de la cámara.

Los requisitos para la conformación de los grupos parlamentarios varían según cada ordenamiento. Pérez Serrano³⁸ menciona algunos entre los que se encuentran: presencia de un número mínimo de miembros; pertenencia a un mismo grupo político; declaración programática o ideológica; autorización del órgano rector de la cámara; publicación en el diario oficial del órgano legislativo.

La regulación sobre los requerimientos pueden tener a su vez diversos matices, por ejemplo, si es voluntaria o forzosa la creación de los grupos y la adscripción a ellos; si la autorización para constituir el grupo parlamentario se considera acto constitutivo o meramente declarativo; los plazos en los que se pueden constituir; las posibilidades de sustitución de los dirigentes y de modificación de la normatividad que los rige, entre otros.

En el congreso federal mexicano, se exige como mínimo la concurrencia de cinco parlamentarios para formar un grupo parlamentario, solo se permite uno por cada partido político, y debe constituirse al inicio de la Legislatura. A más tardar el

³⁷ Saiz Arnaiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, pp. 348-349.

³⁸ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *op. cit.*, pp. 111-122.

28 de septiembre del año de elección, cada grupo parlamentario deberá solicitar su registro mediante escrito a la Secretaría General de la Cámara de Diputados y al Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado, respectivamente, en la que se contenga el nombre de los integrantes, el nombre del coordinador, la denominación del grupo y las normas de funcionamiento (artículos 14, 26 y 72 LOCG).

En los congresos locales se observan reglas similares, adaptadas a las condiciones específicas de cada Estado; en algunos casos, se han implementado nuevas fórmulas para su constitución, funcionamiento o disolución. Por ejemplo, en Aguascalientes, Coahuila, Baja California, se exigen únicamente dos diputados para constituir un grupo parlamentario; en Puebla y Jalisco, no se exige un número mínimo, sino que será un grupo por cada partido político representado.

Asimismo, en Aguascalientes se contempla la figura de los “grupos mixtos” compuestos por diputados de diversos partidos políticos que solo alcanzaron un representante (art. 45 LOCE), al igual que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde están reguladas las “coaliciones parlamentarias” formadas por diputados de varios partidos que no alcanzaron por sí mismos a constituir un grupo parlamentario, siempre que la suma de ellos sea superior a tres (artículo 85, Ley Orgánica de la Asamblea).

Del mismo modo, en el Congreso de Guanajuato existe la figura de la “representación parlamentaria” establecida para el partido político que cuente solo con un solo diputado, quien también formará parte de la Junta de Gobierno y Coordinación Política (artículos 108 y 112 LOCE); lo mismo acontece en San Luis Potosí (artículo 55 LOCE) y en Querétaro, donde recibe el nombre de “fracción parlamentaria” (artículo 49 LOCE). En Guerrero se le nombra “representación de partido” a aquella compuesta por uno o dos diputados; en Tlaxcala también se le llama así cuando está formado por un solo diputado (artículo 60 LOCE).

Respecto a los partidos políticos representados en las asambleas estatales, se puede observar que los partidos nacionales tienen una amplia participación, del mismo modo, existen partidos políticos locales: Partido Duranguense, Partido

Estatad de Baja California, Partido Unidad Democrática (en Coahuila), por citar algunos.

Históricamente se pueden encontrar casos de partidos políticos locales, principalmente a finales de la Revolución Mexicana, por ejemplo: el Partido Socialista del Sureste, Partido Socialista del Trabajo y el Partido Radical Independiente (los tres en el Estado de México); el Partido Socialista Agrario de Campeche; el Partido Laborista Colimense; Partido Socialista del Trabajo de Veracruz; Partido del Trabajo de San Luis Potosí; Partido del Trabajo de Puebla; Partido Socialista Michoacano; Partido Liberal Jalisciense; Confederación de Partidos Guanajuatenses; Partido Fronterizo de Tamaulipas; y otros.

Sin embargo, con la aparición en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), los partidos locales se integran a éste, o paulatinamente fueron desapareciendo, salvo casos excepcionales como en el Estado de México donde obtuvieron su registro el Partido Revolucionario de los Trabajadores Zapatistas (PRTZ) en 1990; el “Partido del Pueblo Mexiquense” en 1996; el partido “parlamento Ciudadano” en 2002; y el partido “Unión México” en 2005. También están los casos de del Partido Demócrata Sudcaliforniano que perdió su registro en las elecciones locales de 1990; el Partido Comité de Defensa Popular en Chihuahua y otro con el mismo nombre en Durango.³⁹

A continuación presento un cuadro con la composición política en los congresos locales en 2007. De acuerdo con éste, se encontraban representados las siguientes agrupaciones: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Político Convergencia (PC), Partido Nueva Alianza (PNA), Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), así como diversos partidos locales.

³⁹ Al respecto puede verse: Gómez Sánchez, Jorge, “Partidos políticos locales en el Estado de México, una visión retrospectiva”, *Apuntes Electorales*, Toluca, Edo. de México, México, año V, núm. 20, abril-junio, 2005, pp. 135-152; Muciño González, Juan Carlos, “Partidos Políticos Locales”, *Apuntes Electorales*, Toluca, Edo. de México, México, año 1, vol. 1, núm. 4, 1999, pp. 13 y 18.

Cuadro 5. Composición política de los congresos estatales (febrero de 2007)⁴⁰

GÉNERO

<i>Congreso</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PVEM</i>	<i>PT</i>	<i>PC</i>	<i>PNA</i>	<i>PASC</i>	<i>OTROS</i>	<i>TOTAL</i>	<i>H*</i>	<i>M**</i>	<i>M**</i>
Aguascalientes	3	17	1	2	1	1	0	0	2	27	23	4	14,8%
Baja California	9	12	2	1	0	0	0	0	1	25	23	2	8,0%
Baja California Sur	2	1	15	0	2	1	0	0	0	21	13	8	38,1%
Campeche	16	13	3	0	0	2	1	0	0	35	25	10	28,6%
Coahuila	20	9	2	1	1	0	0	0	2	35	32	3	8,6%
Colima	12	10	2	1	0	0	0	0	0	25	19	6	24,0%
Chiapas	17	7	10	3	2	1	0	0	0	40	33	7	17,5%
Chihuahua	18	10	3	0	2	0	0	0	0	33	25	8	24,2%
Distrito Federal	4	17	34	3	1	1	4	2	0	66	52	14	21,2%
Durango	15	7	0	0	1	0	0	0	2	25	23	2	8,0%
Guanajuato	7	23	3	2	1	0	0	0	0	36	30	6	16,7%
Guerrero	13	4	22	2	2	3	0	0	0	46	38	8	17,4%
Hidalgo	21	2	2	2	1	0	0	0	1	29	21	8	27,6%
Jalisco	13	20	3	1	1	0	2	0	0	40	36	4	10,0%
México	21	20	20	7	4	3	0	0	0	75	60	15	20,0%
Michoacán	15	6	17	1	1	0	0	0	0	40	33	7	17,5%
Morelos	3	12	8	2	0	3	2	0	0	30	25	5	16,7%
Nayarit	18	2	6	0	2	1	0	0	1	30	22	8	26,7%
Nuevo León	15	22	1	0	2	0	2	0	0	42	34	8	19,0%
Oaxaca	23	6	8	1	1	2	0	0	1	42	30	12	28,6%
Puebla	24	10	2	1	1	1	0	0	2	41	29	12	29,3%
Querétaro	4	16	2	1	0	1	1	0	0	25	21	4	16,0%
Quintana Roo	8	4	7	0	1	4	0	0	1	25	19	6	24,0%

⁴⁰ "Composición Política de los Congresos Estatales," *Página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (COMCE)*, http://www.comce.org/documentos/pdf/otros/composicion_politica_congresos.pdf (consultado junio 2007).

San Luis Potosí	5	15	3	1	2	0	0	0	1	27	20	7	25,9%
Sinaloa	21	15	3	0	1	0	0	0	0	40	34	6	15,0%
Sonora	14	13	3	0	1	0	2	0	0	33	27	6	18,2%
Tabasco*	18	1	16	0	0	0	0	0	0	35	26	9	25,7%
Tamaulipas	19	9	2	0	2	0	0	0	0	32	28	4	12,5%
Tlaxcala	10	6	10	1	3	1	0	0	1	32	27	5	15,6%
Veracruz	21	20	6	1	0	1	0	0	1	50	37	13	26,0%
Yucatán	10	13	2	0	0	0	0	0	0	25	19	6	24,0%
Zacatecas	6	4	15	0	4	1	0	0	0	30	22	8	26,7%
Totales	425	346	233	34	40	27	14	2	16	1137	906	231	
POR GÉNERO										TOTAL (%)	79,7	20,3	100

*Resolución Pendiente

*H = Hombres

**M = Mujeres

Partido	Total	Total %
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	425	37,4%
Partido Acción Nacional (PAN)	346	30,4%
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	233	20,5%
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	34	3,0%
Partido del Trabajo (PT)	40	3,5%
Partido Convergencia (PCD)	27	2,4%
Partido Nueva Alianza (PANAL)	14	1,2%
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	2	0,2%
Otros	16	1,4%
TOTAL	1137	100,0%

Fuente: Secretaría Técnica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (COMCE), actualizado a febrero de 2007.

Respecto a la organización interna de los grupos parlamentarios rige el principio de autonomía, sin embargo, considero que por ley se puede exigir que los estatutos de los grupos parlamentarios garanticen a sus miembros como mínimo ciertos derechos, por ejemplo, el derecho a disentir respecto a lo decidido por la mayoría del grupo parlamentario; la objeción de conciencia; la libertad de expresión y asociación incluso al interior del grupo; el principio de legalidad en la actuación de los dirigentes; la garantía de audiencia en la aplicación de cualquier sanción; entre otros.

De la misma forma, la disciplina parlamentaria debe estar limitada, pues como señala Martínez Sospedra, un grado tal de preeminencia de esta daña al parlamento, a los parlamentarios e incluso a los propios partidos políticos.⁴¹ Efectivamente, un régimen extremadamente rígido de disciplina parlamentaria puede llevar al autoritarismo al interior de los grupos, algo inaceptable en un sistema que busca ser democrático.

En efecto, los parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo de los ciudadanos, pero tampoco de los partidos políticos que los postularon, ni del grupo parlamentario del que forman parte. Por tanto, su actuación en un Estado democrático no tiene ser una obediencia ciega a las élites partidistas, sino siempre ajustada a parámetros de libertad y búsqueda del bien común, en este sentido Javier García Roca habla de los “derechos de los representantes”.⁴²

En México, los tres principales partidos políticos están sujetos a un régimen diferente de disciplina parlamentaria. Luisa Béjar, profesora de ciencia política, de acuerdo con los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados federal de la LVIII Legislatura (2000-2003), presenta una

⁴¹ Martínez Sospedra, Manuel, “La jaula de hierro: La posición del parlamentario en el grupo”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, Publicaciones de las Cortes Valencianas, núm. 10 (extraordinario), 2001, pp. 161-187.

⁴² García Roca, Javier, “Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia”, *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, CEPC, 2002, tomo I, pp. 839-874.

comparación que incluye diferentes aspectos⁴³. De acuerdo con dicha investigación, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) se integra por los miembros del grupo, el coordinador y la comisión de vigilancia; el coordinador es designado por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido; el coordinador queda a cargo de la administración del grupo, pero su gestión es supervisada por el comité de vigilancia (nombrado por el grupo); se auxilia con un tesorero, tiene que presentar al CEN informes semestrales de las actividades del grupo; y al final de su gestión, un informe global con la entrega bajo inventario de los bienes del grupo.

En el caso del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se compone por la asamblea general, el coordinador, los vice-coordinadores, el consejo consultivo, el comité de estudios legislativos, la conferencia de directores de comisiones, y los grupos de trabajo; el coordinador es elegido por la asamblea general de acuerdo con la convocatoria expedida por el CEN del partido; el coordinador forma parte del CEN con calidad de coordinador de acción legislativa; y es el encargado de la administración del grupo parlamentario.

Y el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se integra por el pleno del grupo, la mesa directiva, el coordinador general, el vicepresidente de debates del pleno, los coordinadores de área, los coordinadores regionales y los portavoces; el coordinador es elegido por el pleno del grupo; el coordinador funge como presidente de debates del pleno y cabeza de la mesa directiva; además, forma parte de los 21 miembros del CEN del partido; la mesa directiva del grupo parlamentario elabora y presenta al pleno del grupo los proyectos de presupuesto y estados financieros.

De lo anterior se puede subrayar, que en los grupos parlamentarios del PRI y del PRD existe una estructura interna más desarrollada, pues regulan instancias como el consejo consultivo, comité, mesa directiva, subcoordinaciones; mientras

⁴³ Béjar Algazi, Luisa, "Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano", *Estudios Políticos*, México, D. F., octava época, núm. 3, septiembre-diciembre, 2004, pp. 153-194.

que en el grupo del PAN, solo actúa el coordinador con el tesorero y el consejo de vigilancia.

Otro aspecto importante es la relación del grupo parlamentario con la dirigencia del partido político; en los tres casos, el coordinador parlamentario forma parte CEN partidista; sin embargo, en el caso del PAN, se puede decir que el coordinador parlamentario está subordinado al CEN pues su nombramiento depende del presidente nacional del partido, y la actuación del grupo está sometida al parecer del CEN. Desde mi punto de vista esto es incorrecto, pues significa subordinar la actuación de una parte del órgano legislativo (los diputados del grupo parlamentario) a la voluntad de un ente ajeno (la dirigencia partidista), además, esto puede vulnerar el libre desempeño de los parlamentarios y dañar su carácter de representantes de la Nación, al convertirlos en simples delegados del partido político.

Ello incluso puede ser calificado como inconstitucional, pues el artículo 51 de la Constitución federal habla de los diputados como “representantes de la Nación”, no “representantes de los partidos”; además, el artículo 41 constitucional que regula a los partidos políticos les asigna como fines: “promover la participación del pueblo en la vida democrática, *contribuir a la integración de la representación nacional* y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al *ejercicio del poder público*, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Evidentemente, la Constitución no faculta a los partidos políticos para el ejercicio del poder, sino únicamente para “contribuir a la integración de la representación nacional”, es decir, del congreso; o bien, para hacer posible el “acceso” de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo que no es lo mismo que “ejercicio”.

Considero que permitir que los partidos políticos gobiernen y no los ciudadanos, constituye un grave atentado contra la democracia y el Estado de Derecho, pues se corre el riesgo de una “partidocracia” o “*partitocracia*”, que puede ser sinónimo de autoritarismo.

Lo anterior también es aplicable a los grupos parlamentarios de los congresos estatales, que en muchas ocasiones siguen el mismo esquema.⁴⁴

Asimismo, dado que la mayoría de los recursos públicos se distribuyen a través de los grupos parlamentarios, es importante establecer como obligatoria la transparencia en el manejo de estos, así como la presentación al pleno de informes públicos sobre sus actividades y el manejo de los recursos.

Al respecto, en la Cámara de Diputados federal no está regulado en su Reglamento esta transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados a los grupos parlamentarios, sino en una “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados”⁴⁵. De acuerdo con esta, las subvenciones que reciben los grupos pueden ser de 5 tipos: 1) *subvención ordinaria fija*: de carácter general e idéntica para cada uno de los grupos, que se entrega mensualmente para el desarrollo de actividades complementarias; 2) *subvención ordinaria variable*: calculada en función del número de Legisladores que conforman cada grupo y que se entrega mensualmente para desarrollo de la función legislativa; 3) *subvención para apoyos logísticos*: destinada a apoyar actividades de gestoría, que se calcula en función del número de legisladores que conforman cada grupo, la cual se entrega mensualmente; 4) *subvención de honorarios*: destinada a los apoyos económicos del personal que auxilia a los diputados en sus funciones, calculada

⁴⁴ En efecto, el artículo 2 del *Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN*, en vigor a partir del 1 de enero del 2001, señala: “Los Senadores, los Diputados Federales, los Diputados Locales de cada entidad y los integrantes de un mismo ayuntamiento postulados por el Partido Acción Nacional, constituirán un ‘grupo’. El presidente del comité correspondiente designará un coordinador de entre ellos, previa consulta a sus miembros...”. Dicho reglamento y otros documentos básicos del PAN están disponibles en: http://www.panyucatan.org.mx/pan_yucatan/transparencia_pan_yucatan.php (consultado noviembre de 2009).

⁴⁵ “Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados” aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 20 de abril de 2006 y publicada en la Gaceta Parlamentaria el 21 de abril de 2006, entrando en vigor al día siguiente. *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados; Actualizada y complementada*; México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009, pp. 197-203 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/Normatividad_Administrativa_julio_2009.pdf (consultado julio de 2013).

en función del número de legisladores que conforman cada grupo, se entrega mensualmente; 5) *subvenciones especiales*: entregadas por única vez, para atender asuntos específicos (artículos 8 y 11 del referido ordenamiento).

Cada grupo parlamentario deberá llevar un sistema de contabilidad y control de los recursos; la contraloría interna de la Cámara revisará semestralmente a cada grupo y emitirá un informe semestral y anual sobre el uso de esos recursos “sin alusiones específicas por grupo” y se “responsabilizará de la protección de la información” así como procederá a su reserva (artículos 15 a 18).

Como se podrá observar, aunque se establecen obligaciones de contabilidad y control de los recursos, no existe una obligación efectiva de rendir cuentas sino solamente de llevar un sistema de contabilidad que será revisada por la contraloría interna, pero sin ninguna sanción por posibles irregularidades, y un sistema completo de opacidad al “reservarse dicha información”.

Además, dicha norma de la Cámara de diputados federal, establece que los grupos parlamentarios deberán presentar a través de su respectivo coordinador, un informe cuatrimestral a la Junta de Coordinación Política por el cual darán a conocer el uso y destino de las subvenciones que les sean entregadas; la Junta instruirá la dicho publicación de dicho informe en la Gaceta Parlamentaria y en la página web de la Cámara (artículos 21 a 23).

Considero que para fomentar la transparencia y rendición de cuentas, dichas normas deberían estar claramente reguladas en la Ley Orgánica del Congreso General, o en su caso, en el Reglamento⁴⁶. Además, opino que se debe

⁴⁶ En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está solo una disposición muy genérica sobre la obligación de transparencia de los grupos parlamentarios; en efecto, el artículo 22 de dicho ordenamiento prescribe que “Los grupos cumplirán con las disposiciones legales, reglamentarias, de transparencia y administrativas vigentes de aplicación en la Cámara, para la verificación de los recursos públicos”. Como se puede observar, el precepto es muy general; desde mi punto de vista, tendría que definir claramente en qué consisten dichas disposiciones.

En el Reglamento del Senado de la República existe también una obligación muy general para los grupos parlamentarios de informar y justificar ante el órgano de control interno del Senado, el uso y destino de los recursos que se les asignen (artículo 30).

vigilar su estricto cumplimiento, pues se trata de uso de recursos públicos cuyo ejercicio debe ser verificado por los ciudadanos.⁴⁷

En el Congreso del Estado de Zacatecas, los recursos para “gestión legislativa”, “gestión administrativa” y “gestión social” se asignan a través de los grupos parlamentarios, en virtud del número de integrantes; los grupos deben comprobar los gastos de estos rubros, y los informes de gastos se publican en la página de internet del Congreso.⁴⁸

⁴⁷ Para ejemplificar el monto de los recursos otorgados a los grupos parlamentarios tenemos que de septiembre de 2009 a abril de 2012 en la Cámara de Diputados federal se asignaron \$1,910,421,000 pesos, de los cuales al PRI le correspondieron \$825,647,000; al PAN, \$535,271,000; al PRD, \$252,845,000; al PVEM, \$106,704,000; al PT, \$76,992,000; al \$56,889,000; y a Movimiento Ciudadano, \$56,073,000. ADN Político, “¿Cuánto cuestan los grupos parlamentarios en el Congreso?”, México, *Página web de ADN Político*, Agosto 30, 2012, <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/cuanto-cuestan-los-grupos-parlamentarios-en-el-congreso> (consultado julio de 2013); Mata Estrada, Gerson (coord.), *Reporte Legislativo Número Tres; LXI Legislatura (2009 - 2012)*, México, Integralia, 2012, p. 23, disponible en: http://www.integralia.com.mx/files/reportes_legislativo_lxi.pdf (consultado julio de 2013).

En el caso del Senado de la República, de acuerdo con dicho informe de la empresa *Integralia*, el monto mensual reportado en la página web del Senado es de 34 millones 619 mil pesos en total, lo que equivale a 415 millones 428 mil pesos al año. *Ibidem*, p. 24. Es decir, por Legislatura (tres años) se reparten a los grupos parlamentarios la cantidad de \$1 246,284,000 pesos.

⁴⁸ Así, por ejemplo en el ejercicio correspondiente a enero-diciembre de 2012, de un total de \$427,200.00 pesos, al grupo parlamentario del PRI le correspondieron \$168,000.00 por contar con 12 integrantes; al grupo del PAN con 6 diputados, \$86,400.00; al PRD con 5 diputados, \$72,000.00; al PT y PANAL con dos diputados cada uno, \$28,800.00; y al diputado del Partido Verde, al del PCD y a un diputado independiente, \$14,400.00 cada uno. *Página de internet del poder legislativo del Estado de Zacatecas*, <http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20130201162930.pdf> y <http://www.congreso Zac.gob.mx/art12/fral/334> (consultado julio de 2013).

De acuerdo con dicha página se entiende por gastos de “*gestión legislativa*” los relativos a estudios, análisis, diagnósticos, investigación de campo y documental, adquisición de computadoras, impresoras, publicaciones, calculadoras, recibos oficiales trámites ante instituciones públicas, transporte, pagos de servicios profesionales a gestores, capacitación, entre otros. Por “*gestión administrativa*”: el consumo de bienes y servicios como restaurante, transporte, hospedaje, gasolina, peaje, cuotas a partidos políticos, mantenimiento de vehículos, compra de refacciones, renta de casas de gestión y pago de servicios de las mismas, papelería, telefonía celular, refacciones y mantenimiento de bienes muebles, adquisición de mobiliario para el acondicionamiento de las casas de gestión, entre otros. Y por gastos de “*gestión social*” todo apoyo económico o en especie otorgado a personas y/o instituciones tales como gasolina, despensas, medicamentos, eventos deportivos, culturales, compra de material para construcción, becas; así como la realización de eventos masivos en fechas especiales: día del niño, día de la madre, día del maestro, posadas decembrinas, entre otros. *Idem*.

Por otro lado, y para finalizar el análisis de los grupos parlamentarios, considero primordial promover la cultura del diálogo y respeto entre los grupos parlamentarios, evitando conflictos personales o descalificaciones.

Ahora proseguiré con la segunda parte de la propuesta de reforma en la organización institucional: el análisis de los órganos de apoyo a la actividad de los congresos locales, es decir, los órganos técnicos y administrativos.

CAPÍTULO QUINTO
LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): SERVICIOS DE
APOYO PARLAMENTARIO

CONTENIDO

I. ÓRGANOS DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO.....	176
1. Secretarías de Servicios Parlamentarios	180
2. Bibliotecas, archivos y sistemas de información legislativa	181
3. Centros de Estudios o Institutos de Investigación	183
4. Entidades de Fiscalización	188
II. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	191
III. SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO.....	196

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estructura interna de los congresos estatales	193
---	-----

CAPÍTULO QUINTO LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): SERVICIOS DE APOYO PARLAMENTARIO

En este capítulo abordaré la segunda parte de la organización y funcionamiento de los congresos estatales, específicamente: los servicios de apoyo parlamentario. Primero, estudiaré los órganos de apoyo técnico parlamentario, y los servicios administrativos. Posteriormente, analizaré el servicio civil de carrera en el poder legislativo mexicano con una breve referencia al derecho comparado.

La información presentada se basa en las leyes orgánicas, reglamentos y demás normativa de los congresos estatales, complementada con datos obtenidos en las páginas de internet y en estudios respecto a los mismos.

I. ÓRGANOS DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO

En este apartado analizaré un aspecto importante para la funcionalidad de los congresos: la organización técnica al servicio del poder legislativo. Esta se compone por los entes especializados en la actividad parlamentaria que dotan de información, análisis, investigación, evaluación, desarrollo, y demás herramientas que le permiten al parlamento el ejercicio de sus funciones con eficacia.

El desarrollo y funcionamiento de este tipo de órganos está estrechamente vinculado con la legitimidad democrática del parlamento, pues los parlamentos en los regímenes democráticos son entes eficaces debido al grado de conocimiento especializado que poseen, así como a la capacidad que tienen para procesar dicha información y adoptar la resolución adecuada en el momento oportuno. Mientras que en la mayoría de los regímenes autoritarios o poco democráticos, el poder legislativo se limita a aprobar casi de manera automática lo que el ejecutivo le presenta, subordinándose así a este.

Así lo señala William H. Robinson quien acentúa que la mayoría de los regímenes autoritarios crean legislaturas que convalidan ciegamente sus actos y se contentan con desempeñar un valor simbólico y no substancial en la adopción de políticas, por ello, afirma dicho autor que las legislaturas democráticas deben

ser eficaces y tomar decisiones que atiendan a las necesidades de la población. La legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas; la eficacia de su trabajo legislativo en la práctica es lo que atrae el apoyo de los ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.¹ Efectivamente, los regímenes autoritarios se caracterizan por el sometimiento del poder legislativo y por la carencia de información.

Por ende, para el poder legislativo es de enorme trascendencia contar con la información necesaria para el desempeño de su actividad. Como expresa Arturo Garita, el *conocimiento experto o especializado* que posean los parlamentos permitirá evaluar al propio sistema, condición de un sistema democrático.² Además, contar con la información adecuada y los órganos capaces de procesarla le permitirá un mejor desempeño de sus funciones.

Una legislatura que cuente con órganos técnicos especializados tendrá mayores posibilidades de emitir normas con calidad legislativa; controlar la actuación del gobierno; fiscalizar adecuadamente el ejercicio de los recursos públicos y sancionar el uso inadecuado; impulsar el desarrollo económico, político y social de acuerdo con sus facultades; es decir, desempeñar de manera óptima sus tareas.

Lo anterior se puede comprobar con las experiencias del derecho comparado: los parlamentos de países consolidados democráticamente cuentan con órganos de apoyo técnico eficientes, que les permite desarrollar eficazmente sus tareas. Además, ha sido una constante propuesta de estudiosos del

¹ Robinson, William H., "El papel de la información en una Legislatura Democrática: El caso del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, pp. 84-87.

² Garita señala que dicho conocimiento "experto" es producto de investigaciones desarrolladas con proyección a largo plazo; además facilita una evaluación de las políticas públicas implementadas por el gobierno; y proporciona información que se puede examinar en términos de veracidad, falsedad, credibilidad y precisión. Lo anterior solo es posible cuando el parlamento cuenta con sistemas de apoyo técnico y científico, por tanto, -concluye el autor- la existencia de apoyo técnico contribuye al fortalecimiento del régimen democrático. Garita, Arturo, *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del congreso mexicano (1988-2003)*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 14-19.

parlamento como Salvador Nava³, Cecilia Mora-Donatto⁴, Francisco Escobedo⁵, Héctor Díaz Santana⁶, y legisladores como Ismael Brito Mazariegos⁷, y otros ya citados o que citaré en este apartado.

Robinson presenta una clasificación de las legislaturas según su desarrollo institucional, en las siguientes categorías:

1) legislatura que convalida ciegamente los actos del gobierno, que se podría denominar *sometida*: aquella que carece de autoridad real, recursos, personal e información para desempeñar una función efectiva en el gobierno.

2) *incipiente*: cuenta por lo menos con un mínimo de personal y equipo, un grado suficiente de organización y procedimientos para atender los pedidos de los legisladores con razonable prontitud; cuenta con suficiente información para convalidar las normas establecidas por otros órganos del gobierno; posee algún centro de investigaciones cuya función es proporcionar información para uso directo de los legisladores, facilitar salas de lectura y fuentes básicas de información, preparar bibliografías y otras guías, entre otras cosas.

3) *bien informada*: aquella que dispone de personal para aumentar la eficacia de cada legislador; cuenta con el equipo necesario para el procesamiento

³ Nava Gomar, Salvador O., "Servicios de apoyo parlamentario (Letrados)", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, s.a. tomo II, pp. 121-158.

⁴ Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 19, julio-diciembre 2008.

⁵ Escobedo, Juan Francisco, "La reforma institucional del poder legislativo: coordenadas y líneas de acción", *El poder legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo Federalismo; Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005, pp. 43-45.

⁶ Díaz Santana, Héctor, "Los servicios de información y asesoría en el Poder legislativo mexicano: una reforma pendiente", en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 179-217.

⁷ Brito Mazariegos, Ismael, "Profesionalizar el quehacer legislativo", *Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur*, México, Cámara de Diputados, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, 2006, pp. 107-111.

de la información para la legislatura (cómputo, telecomunicaciones, sistemas de seguimiento legislativo); el personal del centro de investigaciones facilita bibliografías anotadas, prepara resúmenes de proyectos de ley, responde a consultas rápidas de los miembros, describe políticas, realiza evaluaciones de las medidas planteadas y presenta propuestas.

4) *independiente*: se caracteriza por incorporar expertos a las oficinas de los congresistas, las fracciones partidistas, las comisiones y el personal analítico central; cuenta con bases de datos y modelos elaborados por computadora; el personal analítico central es capaz de formular proyecciones a largo plazo, análisis interdisciplinarios y opciones completas que posibiliten la acción independiente de la legislatura, sin la ayuda del poder ejecutivo ni de los ministerios.⁸

Esta clasificación permite ubicar el nivel en qué se encuentran los congresos mexicanos, y al mismo tiempo da la pauta de las acciones por emprender para la modernización parlamentaria. La diferencia entre la legislatura “sometida” y la “independiente” está en los servicios de apoyo parlamentario, en la primera no existen o son muy deficientes, en la última, por el contrario, se cuenta con personal experto que posibilita la autonomía funcional del parlamento.

Los entes que participan en dicho servicio pueden proporcionar apoyos tanto al parlamento en general, como a órganos específicos o a los legisladores en particular.

Desde mi punto de vista, los servicios que proporcionan dichos órganos pueden clasificarse en los siguientes rubros: 1) de *apoyo operativo o funcional*: (por ejemplo, las secretarías de servicios parlamentarios y las direcciones que abarcan: asistencia a las sesiones del pleno, diario de los debates, apoyo a comisiones, asesoría a órganos de dirección, corrección de estilo); 2) de acopio, ordenación, y difusión de la *información* (bibliotecas, archivos y sistemas de informática legislativa); 3) de *investigación y análisis* (centros de estudios, institutos de investigación); 4) de *fiscalización*.

De acuerdo con estos criterios, presento a continuación los rubros que integran los sistemas de apoyo a la actividad en los congresos locales.

⁸ *Ídem*.

1. *Secretarías de Servicios Parlamentarios*

Las secretarías de servicios parlamentarios y las oficinas derivadas de ellas se encargan de proporcionar el apoyo operativo necesario para el buen funcionamiento de la institución representativa; entre dichas tareas se encuentran la asistencia a la Mesa Directiva, el apoyo en la realización de las sesiones del pleno, la publicación del diario de debates, el seguimiento del proceso legislativo, por citar algunos.

En el congreso federal, la Cámara de Diputados contempla la *Secretaría de Servicios Parlamentarios* (art. 49 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos, en adelante LOCG) de la que dependen los siguientes servicios: a) de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva, b) servicios de la sesión, c) de las comisiones, d) del diario de los debates, e) del archivo, f) de bibliotecas; así como los centros de estudios: 1) de las finanzas públicas, 2) de derecho e investigaciones parlamentarias, 3) estudios sociales y de opinión pública, 4) para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y 5) para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

En el Senado, está la *Secretaría General de Servicios Parlamentarios* (art. 109 LOCG) de la que dependen las siguientes unidades administrativas: coordinación del cuerpo técnico profesional; consultoría jurídica legislativa; dirección general de proceso legislativo; dirección general de apoyo parlamentario; dirección general de archivo histórico y memoria legislativa; y biblioteca "Melchor Ocampo".

En los congresos estatales la realización de dicha función es variable, algunos le asignan una secretaría de la cual dependen a su vez varias direcciones generales; otros por el contrario, solo la consideran como una dirección u otro tipo de oficina. En el primer caso están como ejemplos: Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz; y en el segundo caso: Coahuila, Guanajuato, Oaxaca, Puebla.

En Jalisco, se han creado específicamente órganos técnicos de apoyo a las comisiones legislativas, tal es el caso del "Órgano técnico de puntos

constitucionales y técnica legislativa del Congreso del Estado” auxiliar de la comisión de puntos constitucionales, estudios legislativos y reglamentos; así como el Órgano técnico de asuntos metropolitanos; el de educación; de desarrollo humano; de seguridad pública (artículos 62-A al 62-J, LOCE).

Ello muestra la necesidad de que el personal que labora en las comisiones legislativas cuente con una formación académica especializada en las materias que aborda la comisión, especialmente los secretarios técnicos.

Desde mi punto de vista, la existencia de secretarías de servicios parlamentarios en los congresos estatales mexicanos es fundamental para fortalecerlas institucionalmente y hacer de ellas “legislaturas independientes” según la clasificación de Robinson; esto es, que los congresos cuenten con la capacidad técnica y operativa para realizar sus funciones de manera autónoma y eficaz.

2. Bibliotecas, archivos y sistemas de información legislativa

Constituyen una herramienta útil para la toma de decisiones de los congresos. Las bibliotecas y archivos custodian las fuentes de la información para generar el conocimiento especializado; los sistemas de informática legislativa permiten su sistematización y difusión.

Como lo señala Francisco Paoli, para la aprobación de leyes o decretos es necesario contar con la información tanto de la materia sobre la que se legislará, como de antecedentes legislativos, derecho comparado, jurisprudencia, opinión pública, impacto social, estadísticas, entre otros.⁹

⁹ Dicho autor señala que los sistemas de información deben contener al menos los siguientes aspectos: información sistematizada sobre antecedentes legislativos y estado actual de las iniciativas presentadas; respuestas de referencia rápida; estudios con evaluaciones (aspectos a favor y en contra) de diversas disposiciones; escenarios y evaluaciones sobre el impacto social de las normas propuestas; estudios de derecho comparado; bibliografía comentada sobre las materias por legislarse; proyecciones estadísticas. Paoli Bolio, Francisco José, “Importancia de la Información para el Trabajo Legislativo”, *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 54.

En el Congreso federal mexicano se han desarrollado sistemas de información legislativa, tal es el caso de la Biblioteca del Congreso y el “Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)” de la Cámara de Diputados. La primera tiene sus orígenes en las Actas del Congreso Constituyente de 1822 que contemplaba su creación, así en el siglo XIX se desarrollaron bibliotecas en cada una de las Cámaras y fue hasta 1935 cuando se propuso la fusión de éstas para formar la Biblioteca del Congreso.¹⁰

El “Sistema Integral de Información y Documentación” (SIID) de la Cámara de Diputados Federal tiene sus antecedentes en el Centro de Información y Documentación creado en el periodo 1976-1979; posteriormente cambió su denominación con los proyectos denominados CADI, INFOCADI, y en 1987 por el “Sistema de Información Legislativa” (SIL), mismo que en 1991 adquiere el nombre “Sistema Integral de Información y Documentación”. Dicho sistema proporciona los servicios siguientes: información sobre el proceso legislativo; orientación sobre uso de fuentes bibliográficas; consulta general; consulta a bancos de información en línea y en disco compacto; búsquedas bibliográficas y elaboración de bibliografías; recuperación de documentos; préstamos interbibliotecarios; diseminación selectiva de información; preparación de temas de interés.¹¹

Actualmente el SIID se denomina “Sistema de Investigación y Análisis” (SIA), depende de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y tiene como objetivo realizar investigación y análisis documentales especializados sobre temas relacionados con el quehacer parlamentario, abarca informes sobre derecho

¹⁰ La fuente principal de adquisición de la biblioteca ha sido el depósito legal, instituido como obligatorio en 1937 para los editores del Distrito Federal y en 1958 para todos los editores nacionales; actualmente con el decreto publicado el 23 de julio de 1991, es obligación de todos los editores enviar a la Biblioteca del Congreso y a la Biblioteca Nacional, dos ejemplares de los materiales impresos, audiovisuales y electrónicos que produzcan. Salinas Iñiguez, Gustavo, “México”, *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 220-226.

¹¹ *Ídem.*

comparado, antecedentes legales, análisis de doctrina y datos estadísticos, antecedentes económicos, derecho internacional y referencia especializada.¹²

La Cámara de Senadores, esta cuenta también con una biblioteca creada en 1970, así como por el *Centro de Informática Legislativa del Senado de la República* (CILSEN).

La mayoría de los congresos estatales cuenta con su biblioteca y archivo, aunque no todas presentan el mismo impulso, esto considero que es debido a la importancia que cada uno le otorga a estos.

Respecto a los sistemas de información aplicados al trabajo legislativo, se encuentran experiencias similares solo en algunos Estados, como los siguientes: Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí.¹³

No obstante, la totalidad de legislaturas cuenta con su página electrónica (internet) en la que presentan información sobre la normatividad estatal vigente, así como otros datos importantes, sin embargo, esto dista todavía de constituir un verdadero sistema de información legislativa, el cual proporcione toda la información necesaria para la elaboración de las leyes, reformas, evaluación de políticas públicas, control político, y demás tareas que tiene encomendada dicha institución representativa.

3. Centros de Estudios o Institutos de Investigación

Además de los servicios ordinarios de una biblioteca o centro de documentación, se encuentran los centros o institutos de investigación, integrados por un grupo multidisciplinario de investigadores que siguiendo los principios de

¹² Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano", *op.cit.*, p. 197.

¹³ Salvador Nava, en su estudio publicado en 2004, señaló que solo 21 Estados prevén en sus leyes orgánicas la existencia de sistemas de información, a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas. Nava Gomar, Salvador O., "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos", en Balkin, Robert (coord.), *El poder legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004, p. 59.

equidad, objetividad, oportunidad, fiabilidad, y precisión, proporcionan análisis completos, imparciales y confiables, sobre los asuntos abordados por el poder legislativo, que le permite a los legisladores ponderar de entre diferentes alternativas. Sus integrantes deben ser personas doctas y capaces de trabajar en equipo con calidad y precisión.

Robinson señala que el personal de dichos centros debe abarcar una gama muy variada de disciplinas y temas, como análisis de políticas, ciencias políticas, historia, educación, agricultura, física, ingeniería, medio ambiente, biología, derecho, economía, política exterior, política y presupuesto militar, informática, bibliotecología, sociología, demografía y muchos asuntos. Profesionales muy bien preparados, a menudo con títulos en estudios superiores, ser capaces de expresarse bien en forma verbal y especialmente escrita; una actitud servicial, claridad de pensamiento, poca tolerancia hacia los errores, gran capacidad para trabajar bajo presión con afabilidad y buen humor. Deben mantenerse informados de los acontecimientos y estar actualizados en su área de investigación. En su labor cotidiana de suministro de información y análisis, deben ser capaces de actuar con buen criterio y discreción al seleccionar información equilibrada.¹⁴

En la Cámara de Diputados federal actualmente existen cinco centros de investigación especializados en ciertas materias, a saber: Centro de estudios de las finanzas públicas; Centro de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; Centro de estudios sociales y de opinión pública; Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria; y, Centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad y género.¹⁵

¹⁴ Robinson, William H., "El papel de la información en una Legislatura Democrática: El caso del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, pp. 90

¹⁵ Existen referencias históricas de cuerpos técnicos de apoyo parlamentario en el Reglamento interior del Soberano Congreso Constituyente de 25 de abril de 1823 que regulaba la presencia de una comisión especial de corrección y estilo, así como la existencia de una biblioteca; en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos de 20 de diciembre de 1897 también se contemplaban comisiones de corrección de estilo; de redacción del Diario de los Debates; y de biblioteca y archivo. Garita, Arturo, *op. cit.*, pp. 73-138.

En el Senado, existe el “Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República”, que de acuerdo con el Reglamento de dicho instituto aprobado el 14 de octubre de 2008, es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa (art. 3). Se integra por: 1) el comité directivo del instituto, como órgano de gobierno; 2) el grupo ejecutivo de dirección y las direcciones generales de estudios legislativos (de gobierno y administración pública; investigaciones sociales; y política y estado), como órganos sustantivos; y 3) el consejo consultivo, la secretaría técnica, la unidad de apoyo administrativo, unidad de apoyo técnico, y asesoría de la presidencia, como órganos de apoyo (art. 4).

En los congresos estatales, existen algunos institutos o centros de investigación parlamentaria, que reciben diferentes denominaciones, entre ellos las siguientes: Instituto de Investigaciones Legislativas (Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Zacatecas); Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativas y Asesoría Jurídica (Durango); Instituto de Estudios Legislativos (Estado de México); Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria (Querétaro); Instituto de Estudios Parlamentarios (Guerrero). En otros sólo es una dirección administrativa (Campeche, Hidalgo, Nayarit) o una comisión ordinaria (Sonora). El nivel, alcance y resultados de cada uno de ellos podrían ser materia de otra investigación en particular.

En el derecho comparado se puede hacer referencia al congreso federal de Estados Unidos, en particular a la Biblioteca y el Servicio de Investigaciones.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, establecida en 1800, contiene más de 130 millones de ejemplares que incluyen libros (más de 29 millones), manuscritos, mapas, grabaciones, etcétera. Es la más grande biblioteca del mundo y ha desarrollado un sistema de clasificación bibliográfica seguido en muchos países. Es la principal fuente de investigación del Congreso. Se divide a

su vez en siete unidades entre las que se encuentra el Servicio de Investigaciones del Congreso.¹⁶

El Servicio de Investigaciones del Congreso (*Congressional Research Service*, CRS) dispone de una gran variedad de expertos en todas las áreas útiles para atender las necesidades del Congreso, se encuentran distribuidos en siete divisiones de investigación y dos divisiones de información y consulta. Tienen a su servicio alrededor de 550 investigadores y 200 bibliotecarios, casi todos con estudios de posgrado y un promedio de 10 a 15 años de experiencia. Las divisiones de investigación son: derecho estadounidense; economía, educación y bienestar público; medio ambiente y recursos naturales; relaciones exteriores y defensa nacional; gobierno y ciencias políticas.¹⁷

Dicho personal experimentado hace posible que el Servicio de Investigaciones realice análisis profundos de políticas, información e instrumentos de consulta, seminarios para congresistas y empleados, programas de capacitación para el personal, programas grabados en casetes y cintas de video, programas de televisión, bases de datos computarizadas en línea, sesiones de orientación personales y bibliografías, todo ello explicado de forma clara, sin tecnicismos y con resúmenes para facilitar la lectura. Dicho Servicio responde a más de 650,000 pedidos de información cada año (casi 2000 pedidos cada día de sesiones del Congreso), respondiendo a dos tercios de los pedidos el mismo día que los recibe. La información se proporciona de diversas formas: por teléfono, en consultas personales, correo, entrega de documentos y acceso por computadora.¹⁸

La *Biblioteca del Congreso* y el *Servicio de Investigaciones* son modelos de apoyo parlamentario eficiente al poder legislativo, por tal razón, los congresos locales mexicanos podrían seguir este esquema, para ello sería necesario contar

¹⁶ *Página electrónica de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos:* <http://www.loc.gov/>

¹⁷ Robinson, William H., "El papel de la información en una Legislatura Democrática: El caso del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *op. cit.*, pp. 91-93.

¹⁸ *Ídem.*

con el personal capacitado y estable, es decir, con los recursos humanos adecuados.

Por otra parte, los congresos estatales estadounidenses (que son todos bicamerales, excepto en Nebraska) también cuentan con personal especializado que participa en diferentes servicios: investigación, redacción de proyectos de ley, evaluación de programas, análisis del presupuesto, gestión administrativa, seguridad, soporte informático, organizado de acuerdo a las necesidades de cada cámara.

Un aspecto destacable también de los congresos norteamericanos es su carácter asociativo, todos ellos forman parte de la “Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales” (*National Conference of State Legislatures*) fundada en 1975, en la que participan legisladores y personal de apoyo parlamentario. Dicha asociación tiene comisiones de trabajo en diferentes temas, se reúnen periódicamente para abordar asuntos relevantes en la actividad parlamentaria; sus miembros a su vez están organizados en asociaciones y redes.¹⁹ Esto les permite intercambiar experiencias y conocimientos para el mejor desarrollo de sus funciones. Gracias a ello, las legislaturas estatales de Estados Unidos son órganos exitosos que contribuyen al desarrollo del país.

Una ventaja que tienen los congresos locales estadounidenses respecto a los mexicanos es la estabilidad en el desarrollo de sus trabajos, no existe una confrontación tan marcada por posiciones de partidos políticos y el personal con que cuentan es altamente calificado.

¹⁹ Por ejemplo: la Sociedad americana de oficiales mayores y secretarías legislativas (*American society of legislative clerks and secretaries*), que abarca personal directivo, servicios jurídicos, investigación y comunicación, bibliotecarios (*leadership staff section, legal services staff section, legislative information and communications staff section, legislative research librarians staff section*); Asociación nacional de oficiales financieros legislativos (*National association of legislative fiscal offices*); Asociación nacional de tecnología e información legislativa (*National association of legislative information technology*), Asociación nacional de seguridad legislativa (*National legislative services and security association*); entre otros. “Ponencia de Rich Jones sobre la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos de Norteamérica”, *Página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legislaturas Estatales*, <http://www.comce.org/documentos/pdf/4.pdf> (consultado octubre de 2007). Asimismo, la página electrónica de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos (*National Conference of State Legislatures*) en <http://www.ncsl.org/>

Por lo anterior, considero indispensable que todos los congresos estatales mexicanos consoliden sus sistemas de información legislativa, así como los institutos de investigación, la biblioteca y los archivos.

4. *Entidades de Fiscalización*

El Órgano de Fiscalización Superior, o también llamado Contaduría Mayor de Glosa o Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico del poder legislativo encargado de revisar la correcta aplicación de los recursos públicos ejercidos por la administración pública, los órganos autónomos, los municipios y demás sujetos locales. Dicha entidad está vinculada al ejercicio de las funciones financiera y de control del poder legislativo.

En el ámbito federal, existe la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, órgano con autonomía técnica y de gestión, surgido en 1999, y que sustituyó a la “Contaduría Mayor de Hacienda”, institución prevista desde la Constitución de 1824 como el órgano auditor externo de los organismos públicos que manejaran fondos federales.²⁰

La Auditoría Superior de la Federación está regulada en el artículo 79 de la Constitución federal, en dicho precepto también se le faculta para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En el ámbito de las entidades federativas, también existen órganos encargados de la fiscalización, aunque con un desarrollo distinto. Manual Solares, a partir de una revisión a las constituciones estatales, menciona tres grupos: 1) Entidades que cuentan con Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico para el ejercicio de la facultades de vigilancia y fiscalización: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora,

²⁰ Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 79”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 2006, tomo III, pp. 370-372.

Tabasco, Tamaulipas y Yucatán; 2) Estados que cuentan con órganos de vigilancia y fiscalización diferentes a la Contaduría Mayor de Hacienda: Chihuahua (se denomina Contador General del Congreso), Estado de México (Contaduría General de Glosa), Michoacán (Contaduría General de Glosa), Nuevo León (la Tesorería realiza el examen de las cuentas de cobro e inversión de los caudales públicos) y Tlaxcala (Contraloría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos); 3) Estados que cuentan con entidad de fiscalización superior: Veracruz y Zacatecas.²¹

Como puede observarse del estudio de Solares, todos los congresos estatales cuentan con un órgano encargado de la fiscalización, al que denominan “Contaduría Mayor de Hacienda” (primer grupo), o con otros nombres (segundo grupo), pero solo en dos casos, a juicio del autor citado, se puede hablar de fiscalización efectiva: en Veracruz y Zacatecas, la diferencia radica en la autonomía de la entidad de fiscalización.

Cabe destacar, que de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución de Veracruz, el Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo de estado, al igual que el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Veracruzano de Acceso a la información, todos ellos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y presupuestal, y que sólo pueden ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Esta es una situación interesante, pues autores como Jorge Fernández Ruiz y Miguel López Olvera sugieren que los órganos de fiscalización superior de los Estados dejen de ser dependencias de los congresos, para constituirse en órganos constitucionales autónomos, para garantizar así su imparcialidad y autonomía y evitar que el control quede en manos del partido o partidos políticos que constituyen mayoría en el congreso.²²

²¹ Solares Mendiola, Manuel, *La auditoría superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 167-177.

²² López Olvera, Miguel Alejandro, “La Fiscalización Pública en las entidades federativas”, *Memorias del Primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública 2007*, Querétaro, Qro., México, poder legislativo de Querétaro, 2007, pp. 127-128. Fernández Ruiz, Jorge, *poder legislativo*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 222.

En efecto, la situación de las entidades de fiscalización locales es todavía deficiente. Jorge Manjarrez Rivera, quien obtuvo el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública en 2002, realizó en octubre de 2001 una encuesta a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas en octubre de 2001, y presentó datos interesantes sobre la situación real de dichos órganos. Por ejemplo, que sólo el 22.7% de las Entidades de Fiscalización Superior realizaban auditorías de desempeño, aún cuando el 68.7% tenía facultades para realizarlo, lo anterior debido a deficiencias técnicas o escasez de recursos de las entidades de fiscalización. Además, que si bien el 96.9% realiza auditorías a los municipios, y el 90.7% al gobierno del estado, solamente el 3.1% realizaba auditorías a los poderes legislativo y judicial, y solo un 6.3% de las entidades fiscalizaba a los fideicomisos.²³ Lo anterior muestra que todavía dista para lograr una efectiva rendición de cuentas en el ámbito local, pues existen áreas que no se auditan (el desempeño, por ejemplo), y órganos que escapan a la fiscalización efectiva (paradójicamente, el propio poder legislativo y el judicial).

A lo anterior se puede añadir lo señalado por Juan Pardinás quien también subraya la precariedad en la rendición de cuentas en el ámbito de los estados, por ejemplo, aunque la Auditoría Superior de la Federación ha suscrito convenios de colaboración con las 32 entidades federativas para participar en la vigilancia de los recursos descentralizados (ramo 33), sin embargo, los gobernadores se han mostrado reticentes a la fiscalización federal, y de acuerdo con el informe de la Auditoría sobre la cuenta pública de 2001, quedaban sin aclarar el 85% de las anomalías en la contabilidad de las entidades federativas; sólo dos Estados (Sonora e Hidalgo) dieron respuesta a las solicitudes de aclaración del órgano federal, mientras que Chihuahua, Guerrero y Jalisco dejaron sin resolver la mayoría de las observaciones.²⁴

²³ Manjarrez Rivera, Jorge, "Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jal., México, núm. 81, septiembre, 2005, pp. 83-111.

²⁴ Pardinás, Juan E., "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Balkin, Robert (coord.), *El poder legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004, p. 106.

Asimismo, dicho autor refiere que las entidades de fiscalización superior de los Estados presentan enormes diferencias en cuánto a los recursos humanos y económicos que disponen para sus actividades, por ejemplo, en 2002 la Entidad de Fiscalización con mayor presupuesto fue la de Veracruz con 144 millones de pesos (lo que constituyó un 44% del presupuesto del congreso), mientras que la tuvo menos fue la entidad de Yucatán, con solo 6 millones de pesos (equivalente al 17.6% del presupuesto del poder legislativo). Además, otro factor señalado por Pardini es la falta de claridad en la información presupuestal presentada por los gobiernos estatales, pues al no haber formatos homogéneos para informar sobre conceptos de ingreso, gasto y deuda, se omiten desglosar algunos datos importantes como participaciones, incentivos, ingresos propios, transferencias, o conceptos de gasto corriente.²⁵

Lo anterior muestra la urgencia de reformar las entidades de fiscalización superior, para convertirlas en verdaderos órganos de rendición de cuentas, principalmente ahora que, en aras de consolidar el federalismo, los gobiernos locales exigen mayores recursos. Considero que no se tendrá la certeza de que dichos recursos públicos están siendo correctamente utilizados, hasta que existan entidades de fiscalización eficaces; de lo contrario, solo se fomentará mayor autoritarismo de los poderes ejecutivos locales.

Proseguiré ahora con los servicios administrativos al servicio de los congresos, es decir, las oficinas de gestión ordinaria que facilitan su desarrollo institucional eficiente.

II. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

La estructura administrativa de un parlamento sustenta y garantiza el normal desempeño de sus actividades, comprende el personal encargado de tesorería, recursos humanos, recursos materiales, servicios generales, asuntos jurídicos, entre otras cosas.

²⁵ *Ibidem*, pp. 105-121.

La administración del parlamento debe organizarse en función del trabajo legislativo, atendiendo a los requerimientos de los distintos procesos.

Para esta función, muchos congresos han adoptado figuras del derecho administrativo, rama del conocimiento que se ocupa del estudio de la actividad o función ejecutiva de un Estado; o bien, han seguido instituciones tomadas de las ciencias políticas o administración pública, pero que no se aplican igual tratándose del poder legislativo. Tal es el caso de la figura del oficial mayor, que algunas legislaturas incluyen en su estructura administrativa.

Lo más adecuado en el derecho parlamentario, desde mi punto de vista, sería la figura del secretario general, del que dependen la secretaría de servicios parlamentarios y la secretaría de servicios administrativos y financieros, como ocurre en la Cámara de Diputados federal. Lo anterior debido a que, como ya expliqué, en el poder legislativo las relaciones no se basan en el principio de jerarquía, sino en el de colegialidad; a diferencia de lo que ocurre en la administración pública. Sin embargo, no habría ningún problema en que se denominare como fuera a esta figura, si atiende a las características propias del derecho parlamentario.

En la Cámara de Diputados federal, la secretaría de servicios administrativos y financieros se integra por las siguientes direcciones: a) recursos humanos, b) tesorería, c) recursos materiales, d) servicios generales y de informática, e) servicios jurídicos, f) servicios de seguridad, g) servicios médicos y de atención a diputados (art. 51 LOCG).

En el Senado, la Secretaría General de Servicios Administrativos prevista en el artículo 110 de la Ley Orgánica, se integra con las siguientes unidades administrativas: coordinación técnica; dirección general de recursos humanos; dirección general de recursos materiales y servicios generales; dirección general de asuntos jurídicos y administrativos; unidad de atención a senadores; unidad de eventos; unidad de resguardo parlamentario; centro de informática y telecomunicaciones; y servicios médicos. La tesorería de la cámara, que depende de la secretaría general de servicios administrativos tiene adscritas las siguientes

unidades administrativas: dirección general de programación, presupuesto y finanzas; dirección general de contabilidad; unidad de pagos a senadores.²⁶

Los congresos locales que regulan la figura del oficial mayor son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán. Mientras que Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, han incluido la figura del Secretario General.

Los servicios administrativos son el sostén necesario para el funcionamiento correcto del poder legislativo, por tanto, los funcionarios encargados de realizar esta labor deben actuar bajo los principios de eficiencia, lealtad, integridad, honradez, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Los parlamentos tienen la responsabilidad de buscar la organización administrativa adecuada para el desempeño óptimo de sus responsabilidades, debe ser una tarea en constante evolución y perfeccionamiento.²⁷

A continuación presento un cuadro con los órganos que integran los servicios parlamentarios y administrativos de los congresos locales, que permita tener una aproximación.

Cuadro 1. Estructura interna de los congresos estatales²⁸

²⁶ “Organización Técnica y Administrativa”, *Página electrónica del Senado de la República*: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=organizacion> (consultado noviembre 2009)

²⁷ Como afirma Blanco Herranz el fortalecimiento institucional de los parlamentos en los próximos tiempos dependerá también de su capacidad para gestionar, adaptar y fortalecer sus administraciones. Blanco Herranz, Francisco Javier, “Modernización de los parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El parlamento del Siglo XXI; VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de parlamento s*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2002, pp.157-187.

²⁸ “Cuadro 12. Estructura Interna”, en Balkin, Robert (coord.), *El poder legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004, p. 204. Una versión de dicho cuadro también se encuentra disponible en: http://derecho.itam.mx/publicaciones/varios/COMPENDIO_ESTADISTICO.xls (consultado diciembre 2007).

Entidad Federativa	Servicios administrativos							Servicios parlamentarios					Órgano de Fiscalización.		
	Secretaría General	Oficialía Mayor	Tesorería	Dirección de Finanzas	Secretaría de Servicios Administrativos	Dirección de Administración	Otros	Secretaría General	Oficialía Mayor	Secretaría de Servicios Parlamentarios	Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos	Unidad Técnica y de Investigación Legislativa	Otros	Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa	Auditoría General u Órgano de Fiscalización
Aguascalientes	•							•				o		•	
Baja California		•		•					•		•			•	
Baja California Sur		•		•					•					•	
Campeche		•							•		o				•
Chiapas					o					o	•	o			•
Chihuahua		•										•		•	
Coahuila		•	•						•					•	
Colima		•							•					•	
Distrito Federal		•	•							•		o		•	
Durango		•							•			o			•
Estado de México						•			•			o		•	
Guanajuato	•							•				o		•	
Guerrero		o				•			•			o			•
Hidalgo		•							•		o			•	
Jalisco	o								o			o			o
Michoacán					•					•		o			•
Morelos					•					•		o		•	

Nayarit		•						•		0				•
Nuevo León		•	•					•		0			•	
Oaxaca			•					•		0			•	
Puebla	•							•		0				•
Querétaro		•	•							0			•	
Quintana Roo		•								•			•	
San Luis Potosí		•						•		0			•	
Sinaloa	•							•		0			•	
Sonora		•						•		0			•	
Tabasco				•	•			•		0	•	•		
Tamaulipas	0							•		0				•
Tlaxcala					•				•	0				•
Veracruz	•							•		0				•
Yucatán		•	•					•		0			•	
Zacatecas		•		•				•		•	0			•

Fuente: Balkin, Robert, *El poder legislativo Estatal en México (2004)*, con actualización propia a diciembre de 2007, con datos obtenidos en las páginas electrónicas de los congresos.

Nota: El cuadro no es exhaustivo, puede contener información incompleta respecto a ciertos órganos; los nombres pueden ser equivalentes, el símbolo (°) corresponde a lo actualizado.

Como se puede observar, la organización administrativa en los congresos locales está a cargo de un oficial mayor o bien, un secretario general. Mientras que los servicios parlamentarios están bajo una secretaría, una dirección u otra oficina, según la importancia que la cámara le otorga a dichas actividades.

Considero que el personal que forma parte de estos cuerpos de apoyo técnico y administrativo debe ser apartidista en cuanto al ejercicio de su actividad, es decir, desempeñarla de manera objetiva sin tendencias políticas o partidistas; también debe ser especializado en las tareas del congreso, es decir, que dichos

puestos los ocupen los especialistas en la materia, evitando así personal “improvisado” o con escasos conocimientos en las labores técnicas del poder legislativo; y por supuesto, el personal debe contar con estabilidad en el empleo, pues esto les dará certeza y seguridad para desempeñar su tarea con objetividad y eficiencia, sabiendo que su permanencia y ascenso dependerá exclusivamente del desarrollo laboral, y no de la vinculación con personajes o partidos políticos.

La importancia de los servicios de apoyo parlamentario y administrativo ha llevado a diversos autores y legisladores²⁹ a proponer la aplicación del servicio civil de carrera en el poder legislativo, de lo que hablaré en el siguiente apartado.

III. SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO

El servicio civil de carrera³⁰ aplicado al poder legislativo implica un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el ingreso, promoción, evaluación, remuneración y demás aspectos laborales del personal al servicio de organismos públicos.³¹ Sus ventajas son la profesionalización, estabilidad e independencia del personal de apoyo técnico y administrativo.

²⁹ Por citar solamente algunos: el ex senador César Camacho Quiroz, el ex diputado Gilberto Ensástiga Santiago, el ex diputado Gilberto Baruch Alberto Barrera Zurita, el doctor Jorge Fernández Ruiz, el doctor Ricardo Uvalle Berrones, quienes participaron en el “Segundo Ciclo de Mesas Redondas: Reformas urgentes al Marco Jurídico del Congreso”, y cuyas intervenciones se encuentran en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2006, tomo II,

³⁰ El servicio civil de carrera en general se concibe como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios, que constituye el soporte de una administración específica; sus elementos son una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación. Robledo Rincón, Eduardo, “El servicio civil de carrera en el sector agrario: El caso de la Procuraduría Agraria”, *Revista de administración pública*, México, núm. 103, abril, 2000, pp. 41-54.

³¹ Calvo Barrera, Raúl, “El servicio civil de carrera en el poder legislativo guerrerense”, *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coah., México, tercera época, año VIII, No. 105, marzo, 2004, pp. 20-33. Para mayor referencia sobre el servicio civil de carrera se puede consultar: Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005; Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

Como señala Cecilia Mora-Donatto, existe una diferencia entre el político profesional (los legisladores) y el asesor institucional; la tarea del primero que es constitucionalmente relevante para el sistema representativo y democrático y la realiza bajo el criterio de oportunidad política; mientras que el segundo, desempeña una actividad al servicio de las funciones parlamentarias bajo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad.³²

En efecto, los legisladores realizan las tareas fundamentales del poder legislativo de acuerdo con la representación política que ostentan, pero para que dichas tareas se lleven a cabo con eficacia deben contar con el apoyo del personal institucional.

Los asesores institucionales realizan su actividad al servicio de la cámara bajo parámetros objetivos; su relación laboral está fundada en la habilidad y aptitud profesional demostrada mediante los concursos de oposición exigidos para su ingreso; son especialistas con conocimientos profundos y amplia formación académica en los temas que abordan; y por tanto, tienen una duración permanente en el Congreso, pues no dependen de persona o partido político alguno.

Por el contrario, encontramos que, con la llegada al Congreso del político electo como legislador, arriba también personal que le auxilia en sus tareas parlamentarias (dentro del congreso) y fuera de éste (ya que normalmente, y de manera indebida a mi juicio, los legisladores realizan otras actividades de índole partidista, sindical o profesional).

Este personal que llega con el legislador, tiene diversas desventajas: su permanencia en el órgano legislativo es temporal, ya que depende del parlamentario o partido político que lo contrató; la relación laboral es inestable, ya que puede ser removido libremente; además, salvo honrosas excepciones, dicho personal carece de una formación académica especializada en los temas que aborda el congreso.

³² Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano", *op.cit.*, p. 174.

Dicha situación ha generado diversas patologías en el poder legislativo mexicano: una “cíclica reinvencción” cada tres o seis años, un “congreso con diseño del siglo XIX, prácticas de los años cuarenta del XX y presunciones del XXI”.³³

Por ello, considero que el servicio civil de carrera es indispensable para fortalecer los órganos legislativos, dotándolos de una auténtica autonomía técnica y profesionalización.

Esto ha sido regulado en el congreso federal, en la Ley Orgánica de 1999 se estableció en los artículos 56, 57, 114 y 115, principalmente; así como por el “Estatuto de la organización técnica y administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados” publicado el 22 de mayo de 2000, el “Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores” publicado el 22 de noviembre de 2002.

Como se puede advertir, dichos ordenamientos lo denominan “Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados” y “Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores”, respectivamente. Aunque el artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General hace la distinción entre “servicio parlamentario de carrera” y “servicio administrativo y financiero de carrera”.

También las leyes orgánicas de los congresos de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Zacatecas, tienen regulado el servicio de carrera de manera genérica, sin embargo, son pocos los estatutos que se han expedido y que regulan detalladamente dicho servicio, entre ellos se puede mencionar los de Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Veracruz.³⁴

³³ Rodríguez, Estaban David, *Los dueños del Congreso; El poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, México, Editorial Grijalbo, 2004, p. 120.

³⁴ Son los siguientes: *Reglamento del servicio civil de carrera del poder legislativo del Estado de Campeche*, expedido el 29 de junio del 2000; *Reglamento del servicio civil de carrera del poder legislativo del Estado de Jalisco*, vigente desde el 24 de octubre de 2001; *Reglamento del servicio civil de carrera de los servidores públicos del poder legislativo del Estado de Aguascalientes*, en vigor el día 14 de noviembre del año 2001, *Estatuto que rige el servicio civil de carrera en el Congreso del Estado de Morelos*,

Aunque en la teoría se resalta la importancia del servicio de carrera en el poder legislativo, en la práctica ha sido difícil establecerlo completamente. Quizá se debe a factores como la falta de continuidad en las acciones para su institución, o tal vez, la resistencia que existe todavía en algunos legisladores para despojarse de lo que tradicionalmente se consideraba como un “botín político”: los cargos de la administración.³⁵ A juicio de la doctora Cecilia Mora-Donatto, los primeros dos obstáculos con los que se encontró en México la implantación del servicio civil de carrera en el congreso mexicano fueron: “el desinterés de los legisladores y los intereses políticos de los mismos”.³⁶

Como puede observarse, la situación precaria que presenta el poder legislativo en México depende en gran parte de la escasa consolidación del servicio de carrera al interior del mismo. La debilidad institucional que padecen muchos congresos es consecuencia de la inaplicación del servicio civil de carrera.

Un ejemplo de los asesores institucionales bajo un servicio civil de carrera en el derecho comparado, es el sistema de letrados de las Cortes Españolas. El letrado es un asesor institucional, funcionario permanente de carrera seleccionado por su mérito, capacidad y competencia técnica mediante concurso oposición libre

publicado el 3 de septiembre de 2003; *Ley del servicio profesional de carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada el 24 de agosto de 2004; *Estatuto del servicio civil de carrera de los servidores públicos del poder legislativo de Guanajuato*, publicado el 27 de Mayo de 2005.

³⁵ Un ejemplo del primer caso fue lo ocurrido en la cámara de diputados federal, en el año 2000 durante la LVII Legislatura se aprobó el “Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados”, mismo que entró en vigor el 1 de junio de 2000 y bajo el cual se realizaron los procedimientos de registro, capacitación y evaluación de los aspirantes. 53 personas acreditaron los requisitos de ingreso, sin embargo, la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos de la legislatura siguiente (LVIII Legislatura) acordó el 28 de noviembre de 2000, que dichos aspirantes se mantendrían los términos su contratación original en tanto que ella determinara lo conducente. Al respecto puede verse: “Proposición de la Dip. Hortensia Aragón Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene punto de acuerdo para que se dé cumplimiento al Estatuto de la organización técnica y administrativa del servicio de carrera de la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Comisión Permanente, No. 5, Miércoles 4 de Junio 2003, disponible en: http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?tipo=1&lk=41/Proposicion_Dip_Hortensia_estatuto_camara.html

³⁶ Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *op.cit.*, p. 203.

entre titulados en derecho. La extensión de los conocimientos requeridos es tal que hace que los candidatos sean escasos y con frecuencia no se cubran las plazas de cada convocatoria. El secretario general de cada una de las cámaras es designado de entre los letrados.³⁷

El Estatuto del personal de las Cortes Generales recoge la función de asesoramiento jurídico y técnico del “Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales”, al que se accede mediante concurso de oposición. El asesoramiento especializado en materia de economía, prensa, informática corresponde al “Cuerpo de asesores facultativos de las Cortes Generales”; mientras que las funciones de organización y gestión de los fondos documentales (biblioteca, servicios de documentación y archivo) corresponden al “Cuerpo de Archiveros Bibliotecarios de las Cortes Generales”.³⁸

En efecto, dicho estatuto cuya última publicación data del 31 de marzo de 2006, hace referencia a siete cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales:

1) *Letrados*. Desempeñan las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la presidencia y a la mesa de cada cámara, a las comisiones y sus órganos, a las subcomisiones y a las ponencias; redactan los informes, resoluciones y actas; son los encargados de la representación y defensa de las Cortes ante los órganos jurisdiccionales; también realizan las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la de dirección de la administración parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes. Para el ingreso en el “Cuerpo de Letrados” se debe poseer el título de licenciado en Derecho.

2) *Archiveros-bibliotecarios*. Se encargan de la organización, gestión, cuidado, conservación y difusión de los recursos documentales y bibliográficos

³⁷ Sobre el cuerpo de letrados españoles, se puede consultar: Gonzalo, Manuel, “Los Letrados y los Servicios de Información de las Cortes de España”, *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 60-61; García Escudero, Piedad, “Sistemas de Letrados”, *Memoria; V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*, México, Editora Laguna, 2003, pp. 224-251; Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *op.cit.*, pp. 188-195.

³⁸ Ripolles Serrano, María Rosa, “España”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 196-202.

patrimonio de cada cámara; la asistencia, asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias que le son propias; la jefatura de los servicios correspondientes y la función de dirección en las materias propias de su especialidad. Para formar parte de este cuerpo, se requiere poseer el título de licenciado en filosofía y letras, documentación, derecho, ciencias políticas, ciencias económicas y empresariales, sociología o ciencias de la información.

3) *Asesores facultativos*. Realizan las funciones de asistencia y asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias propias de su especialidad, así como la jefatura de los servicios correspondientes la función de dirección en las materias propias de su especialidad según se determine. La especialidad requerida y el tipo de titulación superior necesaria, requisitos de acceso estarán determinados por la convocatoria respectiva.

4) *Redactores taquígrafos y estenotipistas*. Se encargan de la reproducción íntegra de las intervenciones y sucesos en las sesiones del pleno de las comisiones a las que asistan; la redacción del diario de sesiones; y la jefatura de los servicios correspondientes. Es requisito para acceder a este cuerpo el poseer título de diplomado universitario u otro equivalente.

5) *Cuerpo técnico-administrativo*. Realizan funciones de gestión administrativa y parlamentaria, ejecución, inspección e impulso de los procedimientos, así como las de estudio y propuesta de carácter administrativo; y la jefatura de los servicios correspondientes. Para el ingreso a este cuerpo es necesario poseer título de diplomado universitario u otro equivalente.

6) *Cuerpo administrativo*. Le corresponde el desempeño de las funciones administrativas de trámite y las de apoyo a las de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo; la realización de trabajos de tratamiento de textos y otras aplicaciones informáticas relativas a la tramitación administrativa; el registro, clasificación, transcripción y archivo de documentos, la atención de secretarías y la jefatura de las unidades administrativas que determinen las plantillas orgánicas. Es requisito de los miembros de este cuerpo poseer el título de bachillerato, formación profesional de grado medio o equivalente.

7) *Ujieres*. Tienen a su responsabilidad las funciones de vigilancia, control de accesos y custodia en el interior de los edificios parlamentarios; control de tránsito interno, orientación y acompañamiento de personas, sin perjuicio de las funciones de seguridad desempeñadas por los funcionarios de la Administración General del Estado; la asistencia y auxilio durante la celebración de reuniones de los órganos de las Cámaras; la colaboración en actividades protocolarias que se desarrollen en las mismas; la realización de los trabajos de reproducción, traslado y distribución de documentos, objetos y otras análogas; así como cualesquiera otras tareas de apoyo a las unidades administrativas que se les encomienden en los servicios especiales en los que estén destinados, y la jefatura de las unidades correspondientes según se determine en las plantillas orgánicas. Los ujieres deben contar con el título de graduado en educación secundaria obligatoria o equivalente.

El ingreso a cualquiera de los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales se realizará siempre por concurso de oposición mediante convocatoria pública y libre, en ocasión de vacante. La elección de aspirantes se realizará de acuerdo a los principios de mérito y capacidad, de acuerdo con el Estatuto y según lo disponga la convocatoria.³⁹

Resulta interesante este modelo de servicio de carrera seguido por la Cortes españolas pues confiere las tareas de apoyo técnico y administrativo a personal capacitado, estable, en constante formación y promoción.

El servicio de carrera se integra por funcionarios de distintas características y funciones; desde los letrados hasta los ujieres, todos realizan tareas importantes para el desarrollo de las actividades del parlamento.

Otro aspecto notable de este sistema es que la función de dirección de los órganos de apoyo también corresponde a estos funcionarios. Así el secretario general del Congreso de los Diputados es un letrado, al igual que en el Senado, que se le llama letrado mayor. Lo anterior garantiza el buen funcionamiento de los

³⁹ *Estatuto del personal de las Cortes Generales*, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 31 de marzo de 2006), disponible en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen/CG_B073.pdf

órganos técnicos y administrativos, pues esta a cargo de personal estable, capacitado, experimentado e imparcial.

En el ámbito de los parlamentos de las Comunidades Autónomas de España, también existe una organización similar la cual está contenida en los Estatutos de Autonomía y en los reglamentos parlamentarios. La administración parlamentaria está dirigida por el secretario general (también llamado oficial mayor, letrado-secretario general o letrado mayor) quien normalmente es un letrado del propio parlamento, designado por la mesa directiva del parlamento autonómico. Asimismo, existen los servicios de gestión parlamentaria, de publicaciones, de informática, de atención al público, que realizan principalmente tareas vinculadas con el funcionamiento general; así como servicios de letrados o asesores, servicios de biblioteca, de documentación, enfocadas en facilitar la tarea de los parlamentarios en particular.⁴⁰

Considero que el modelo de los letrados y demás cuerpos de funcionarios parlamentarios podría ser aplicado en los congresos locales mexicanos, adaptándolo desde luego a las características propias de cada uno; pues como he dicho reiteradamente, el gran problema es la precariedad institucional de los congresos con la consecuente falta de continuidad en los trabajos legislativos, ya que cada tres años cambian legisladores y funcionarios.

Si se adopta el sistema de letrados se afianzaría el servicio de carrera en todas las áreas, pues serían los Letrados también los encargados de la administración parlamentaria y de consolidar los otros cuerpos de funcionarios al servicio del poder legislativo. Además se garantizaría la imparcialidad y profesionalidad en el desempeño de las tareas del Congreso; los legisladores por su parte, no sufrirían menoscabo alguno en el ejercicio de sus funciones, por el contrario, se potencializarían sus poderes al tener la posibilidad de decidir basándose en los estudios científicos presentados por los Letrados.

Los letrados y demás funcionarios del servicio de carrera serían evaluados periódicamente y al cabo de cierto tiempo obtendrían el carácter definitivo y/o

⁴⁰ Lozano Miralles, Jorge, "La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico", en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 341-370.

promoción de categoría. Los diputados elegirían al secretario general de entre los miembros del cuerpo de letrados, y este a su vez nombraría a los responsables de las diferentes dependencias, de entre el personal del servicio de carrera. No habría pues improvisación de funcionarios directivos ni asesores.

Para garantizar la continuidad del servicio civil de carrera es conveniente establecerlo en la Constitución respectiva, fijando requisitos de mayorías absolutas o calificadas para su modificación, como lo hace la Constitución española.⁴¹

Regresando a la clasificación de Robinson sobre los tipos de legislaturas, desde mi punto de vista y conforme a lo analizado, considero que el Congreso federal se encontraría ubicado entre la “legislatura incipiente” (segundo tipo) acercándose a una “bien informada” (tercer tipo).

Mientras que los congresos locales se ubicarían en diferentes niveles según su desarrollo institucional. Se encontrarían “legislaturas sometidas” (primer tipo), las cuales desafortunadamente todavía existen y se presentan frecuentemente cuando el partido político del ejecutivo local cuenta también con mayoría absoluta en el congreso. También se ubicarían unas cuantas “legislaturas incipientes”: aquellas en las se han emprendido un proceso de reforma hacia la modernización parlamentaria pero su desarrollo es débil todavía, bien sea porque el proceso es reciente y no puede verse aún los resultados, o porque ha sido truncado en ese avance. Finalmente también se podrían localizar las “legislaturas bien informadas” (que también serían pocas): aquellas que han emprendido un proceso de cambio consistente y duradero en el tiempo, por el cual hayan alcanzado un desarrollo institucional notable y cierta independencia en su actuación.

Sin embargo, desde mi punto de vista, no se presenciaria alguna legislatura clasificada como “independiente” (cuarto tipo); desafortunadamente, ni el congreso federal, ni las legislaturas locales reúne las características descritas sobre este cuarto tipo en la clasificación de Robinson. Esta situación apremia el

⁴¹ En efecto, el artículo 72.1 de la Constitución Española dice: “Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el estatuto del personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta”.

establecimiento y/o consolidación de los procesos de modernización legislativa en México.

Como puede percibirse, son muchos los retos que tienen los congresos locales para modernizarse, en este capítulo y en el anterior analicé lo referente a la reforma en su organización institucional, en el próximo capítulo examinaré la reforma en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

CAPÍTULO SEXTO

SEGUNDO ASPECTO: EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

CONTENIDO

I. FUNCIÓN REPRESENTATIVA.....	208
II. FUNCION FINANCIERA	218
III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	229
1. Teoría de la legislación y técnica legislativa	229
2. El proceso de formación de la ley	241
A. <i>Fase prelegislativa</i>	245
B. <i>Fase legislativa</i>	247
C. <i>Fase postlegislativa</i>	255
IV. CONTROL PARLAMENTARIO.....	260
V. DIRECCIÓN U ORIENTACIÓN POLÍTICA	270
VI. FUNCIÓN JURISDICCIONAL.....	274

Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución porcentual de diputados por sistema electoral en los Congresos estatales.....	214
Cuadro 2. Datos presupuestales de las Entidades Federativas según presupuestos de egresos para 2003	220
Cuadro 3. Comparación de datos presupuestales de las Entidades Federativas con la Federación, según presupuestos de egresos para 2003.....	222

CAPÍTULO SEXTO

SEGUNDO ASPECTO: EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

En este capítulo abordaré el segundo rubro de la propuesta de reforma a los congresos locales en México: el ejercicio de las funciones parlamentarias, esto es, de las tareas que desempeñan, presentando algunas opciones para alcanzar tal objetivo.

Como señalé en el capítulo segundo, el poder legislativo realiza diversas funciones inherentes a su carácter de órgano del Estado, mismas que requieren reforzarse para fortalecer el Estado de Derecho.

Las funciones parlamentarias son las tareas encomendadas al parlamento como órgano representativo, dentro de la división de poderes que rige en un Estado de Derecho. Dichas tareas pueden dar lugar a distintas clasificaciones, como las mencionadas en el capítulo segundo de esta investigación.

Considerando la naturaleza de las funciones parlamentarias, he estimado las siguientes que analizaré a continuación: representativa, financiera, legislativa, de control, de dirección política, y jurisdiccional.

I. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

La función representativa es la primera que históricamente se le atribuyó al parlamento. Está estrechamente vinculada con el concepto de representación política¹.

¹ Salvador Nava define la *representación política* como “un proceso (evidentemente político) por el que unas personas (representantes) sustituyen a otras (representados) en la gestión y dirección de los asuntos públicos”. Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad - Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, sin año. tomo I, p. 402. José Woldenberg y Ricardo Becerra señalan que “Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes”. Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, “Representación Política”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, tomo II, p. 1099.

La representación política implica actuar en nombre de otros en el ámbito de los asuntos públicos, buscando siempre el beneficio colectivo. Es distinta de la representación en el derecho civil, ya que en ésta el representante actúa bajo las órdenes directas del representado (que puede ser un individuo o conjunto de éstos) realizando aquello que más le beneficie, en cambio, en la representación política el representante se conduce con miras al bien común².

La representación política es una tarea esencial en el Estado moderno, pues al constituirse como una democracia representativa, los ciudadanos se encuentran personificados mediante delegados libremente elegidos, quienes a su vez tienen el deber irrenunciable de actuar conforme al interés general, ubicándolo siempre por encima de cualquier otro personal o de grupo.

El contenido de la representación política en el parlamento ha evolucionado desde la noción que se tenía de ella en las asambleas estamentales surgidas en la Edad Media, hasta la idea del representante parlamentario en la actualidad.

En los parlamentos medievales se tenía la concepción de representación semejante a la que opera en el ámbito del derecho privado, esto bajo la figura del “mandato imperativo”. Como explica el profesor español Pedro de Vega, el representante operaba sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, y no como mandatario de la *universitas* del pueblo; además su actuación estaba limitada a lo expresamente conferido, lo cual venía puntualmente establecido en los “cuadernos de instrucciones” (*cahiers d'instructions*), obligándose a responder con sus propios bienes en caso de sobrepasar el mandato conferido, además de producirse la revocación del mismo.³

Esta idea de representación operó tanto en Inglaterra como en la Europa continental, hasta que fue sustituida por el “mandato representativo” surgido del pensamiento liberal del siglo XVIII, principalmente en el movimiento

² Ello implica también actuar en todo lo que le beneficie, como los señala el artículo 39 de la CPEUM: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

³ Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 44, marzo-abril, 1985, p. 26.

revolucionario francés. Bajo esta concepción fundada en el pensamiento de notables filósofos como Sieyés, Burke, Blackstone, Condorset, Montesquieu y otros, el parlamentario al ser elegido deja de representar al grupo que lo eligió, pasa a ser representante del conjunto (de la nación), y por tanto, su mandato no podrá ser revocado.⁴

Esta concepción del mandato representativo es la que se considera dentro de los parlamentos contemporáneos. No obstante, en la actualidad se corre el riesgo de regresar al mandato imperativo, proveniente ahora de los partidos políticos, quienes mediante la disciplina partidista y el monopolio en la designación de las candidaturas a los puestos de elección popular, pueden someter a los parlamentarios a la voluntad del partido político incluso por encima del bien común. Esto evidentemente daña a la institución parlamentaria, ya que le resta legitimidad y produce desconfianza por parte de los ciudadanos.

La legitimidad del parlamento reside en constituirse como una auténtica representación, no sólo de las fuerzas políticas del Estado, grupos sociales o ciudadanos, sino principalmente de los intereses de cada miembro de la sociedad, es decir, del beneficio común.

Un parlamento debe contar con *legitimidad representativa* en sus dos vertientes: de origen y ejercicio. La primera existe cuando el Congreso es elegido con representantes de la sociedad de acuerdo al principio de mayoría y respeto de la minoría; mientras que la legitimidad de ejercicio se obtiene cuando verdaderamente los representantes actúan conforme al bienestar de los representados, y no como entes desvinculados de aquellos que los llevaron con su voto a las cámaras.

En México se ha avanzado en cuanto a la integración plural del poder legislativo, tanto en el ámbito federal como de las Entidades Federativas. Sin

⁴ *Ibidem*, p. 30. También puede verse: Abellán, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 92, abril-junio, 1996, pp. 163-174. Rivas Acuña, Israel, "Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, tomo II, pp. 687-726.

duda que la introducción del sistema de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados federal y de los Congresos Estatales ha permitido el acceso de las minorías. Se puede afirmar que en México existe, salvo contadas excepciones, legitimidad de origen del Congreso federal y estatales, pues se integran mediante procedimientos que permiten la existencia de mayorías con respeto de las minorías.

Sin embargo, la legitimidad de ejercicio del poder legislativo es un quehacer pendiente, pues la opinión pública critica frecuentemente la actuación de los miembros de dicho poder y cuestiona su carácter representativo.

La función representativa se encuentra en fuerte crisis dentro de los parlamentos contemporáneos, incluyendo desde luego a nuestro país, ya que los ciudadanos no se sienten auténticamente representados, o bien, consideran que la confianza depositada en sus representantes ha sido defraudada, ello lleva a la búsqueda de otras formas sociales para manifestarse (por ejemplo, marchas, plantones, cierre de vialidades, y otras).⁵

La función representativa del poder legislativo sufre una grave crisis de legitimidad; se cuestiona frecuentemente a quienes representan realmente los parlamentarios: si es al pueblo, a la sociedad, al distrito en el que fueron elegidos, al partido político que los postuló, al grupo parlamentario, al sector o grupo del partido, a una organización, etcétera. El poder legislativo de la Entidades de la República Mexicana no es la excepción en dicha crisis.

⁵ Las encuestas sitúan a los diputados y senadores como los entes con el nivel más bajo de confianza, al igual que la policía y los partidos políticos. En México, la *Consulta Mitofsky sobre confianza en las instituciones* de septiembre de 2007, ubicaba en último lugar a los partidos políticos (5.2 de calificación, en una escala del 1 al 10, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza), le seguían los diputados (5.5), los senadores (5.5), los sindicatos (5.6) y la policía (5.7). Mientras que las instituciones mejor calificadas son las Universidades (8.0), el ejército (8.0), la Iglesia (7.8) y los medios de comunicación (7.4). El *Latinobarómetro* en 2008 mostraba que solo un 32% de la población en Latinoamérica le tiene “mucha” o “algo” de confianza al Congreso Nacional o Parlamento, cifra que no obstante ha aumentado en los años recientes, pues en 2003 llegó a un mínimo de 17%. (www.latinobarometro.org) Respecto a la opinión acerca del Congreso mexicano también puede consultarse: Varios autores, *La Cámara de Diputados en la Opinión Pública*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2003, disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/diagnostico1003.pdf> (consultado el 20-05-2004); Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México; Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 62.

En México el sistema representativo está establecido en el artículo 40 de la Constitución que precisa que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una “República representativa”. Asimismo, el artículo 115 constitucional expresa que “los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.

Respecto al poder legislativo, el artículo 51 constitucional expresa que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”. También en las leyes orgánicas de los Congresos de diversos Estados se señala expresamente que los diputados son representantes del pueblo, por ejemplo: Aguascalientes (art. 16 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, en adelante LOCE), Baja California (art. 1 LOCE), Baja California Sur (art. 42 de la Constitución Política del Estado, en adelante CPE), Campeche (art. 44, frac. XI, LOCE), Colima (art. 23, frac. VIII, LOCE), Chiapas (arts. 15 CPE y 1 LOCE), Chihuahua (art. 40 CPE), Guanajuato (art. 32 LOCE), Guerrero (art. 187 LOCE), Hidalgo (art. 30 CPE), Oaxaca (art. 33, frac. VI, CPE), Sinaloa (art. 15 LOCE), Sonora (art. 31 CPE), Quintana Roo (art. 52 CPE), Zacatecas (art. 26 LOCE); sin embargo, se cuestiona si en los hechos es efectivamente así.

Considero que existe un problema de diseño institucional, ya que con el sistema electoral actual se favorece la representación de los partidos políticos sobre la de los ciudadanos. Lo anterior se puede comprobar en la forma que se distribuyen los escaños de los congresos: las élites de los partidos políticos se benefician de los diputados de representación proporcional, ya que a través del sistema de listas cerradas ellos deciden directamente quienes tendrán acceso al Congreso; además, los diputados de representación proporcional son los que normalmente ocupan los puestos de mayor importancia al constituirse la legislatura.

En efecto, por la configuración del sistema actual, los legisladores de representación proporcional tienden a personificar en mayor grado los intereses del partido político que los designó, frente a los del pueblo del cual están desligados pues no se sometieron al voto individualizado de éste. Por el contrario, los diputados de mayoría relativa tendrían mayor proximidad con los ciudadanos, pues tuvieron que asumir previamente compromisos frente a ellos para obtener su voto, normalmente mediante presentación de propuestas concretas para el bienestar común.

Tratándose de los diputados de elección por mayoría relativa, el pueblo efectivamente decide con su voto si acceden o no al Congreso; en el caso de los de representación proporcional, los ciudadanos no deciden y, lo que es más grave, tampoco pueden impedir que acceda al cargo público un personaje no deseable.

Por tal razón, sugiero modificar la forma de asignar las diputaciones de representación proporcional; la propuesta consiste en que los escaños que les correspondería a los partidos políticos por el porcentaje de votación general conseguido, se distribuyan entre los candidatos no ganadores de dicho partido que hayan obtenido el número más alto de votos en la circunscripción electoral. Es decir, que en lugar de ser listas cerradas fijadas discrecionalmente por los partidos, sean listas formadas a partir del número de votos alcanzados por los candidatos, de mayor a menor. Así, un candidato que no ganó en un distrito electoral pero obtuvo un alto número de votos accederá mediante la representación proporcional.

Cada voto que recibe un candidato significa un acto de confianza de un individuo depositado en él, un “sí” que un ciudadano le otorga; por tanto, considero más equitativo que accedan al congreso aquellos que cuentan con un mayor índice de confianza de los electores. Esto también ayudaría a cambiar el sentido de la actuación de los diputados en el Congreso, ya que se ocuparían más de los asuntos de los ciudadanos, que buscar el favor de los dirigentes partidistas.

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de diputados elegidos por mayoría relativa y por representación proporcional en los congresos estatales; en promedio el 60.3% de las escaños corresponden a diputados elegidos por mayoría relativa, mientras que el 39.7% a diputados por representación proporcional. Algo similar a lo que ocurre en la Cámara de Diputados del Congreso General, donde el porcentaje de diputados de mayoría relativa son 60%, frente a un 40% de representación proporcional.

En el Congreso de Jalisco, el porcentaje de diputados elegidos por ambos principios es el mismo (50%). Dicho órgano, junto con los correspondientes de Veracruz, San Luis Potosí, Coahuila, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Oaxaca, son los congresos en los que los diputados de representación proporcional constituyen un porcentaje superior al 40% de la

cámara. Por el contrario, en los congresos de Aguascalientes, Chihuahua y Baja California Sur, los diputados elegidos por representación proporcional constituyen el porcentaje más bajo (33.3%, 33.3% y 28.6%, respectivamente).

Lo anterior muestra la importancia de la representación proporcional en México, ya que constituye en promedio dos quintas partes del órgano legislativo; ello hace necesario que dicho porcentaje substancial no quede en manos de las élites partidistas, sino bajo la decisión directa de los ciudadanos, como señalo en mi propuesta.

Cuadro 1. Distribución porcentual de diputados por sistema electoral en los Congresos estatales

Entidad Federativa	Mayoría Relativa	Porcentaje	Represent. Proporc.	Porcentaje	Total
Aguascalientes	18	66.7%	9	33.3%	27
Baja California	16	64.0%	9	36.0%	25
Baja California Sur	15	71.4%	6	28.6%	21
Campeche	21	60.0%	14	40.0%	35
Chiapas	24	60.0%	16	40.0%	40
Chihuahua	22	66.7%	11	33.3%	33
Coahuila	20	57.1%	15	42.9%	35
Colima	16	64.0%	9	36.0%	25
Distrito Federal	40	60.6%	26	39.4%	66
Durango	15	60.0%	10	40.0%	25
Estado de México	45	60.0%	30	40.0%	75
Guanajuato	22	61.1%	14	38.9%	36
Guerrero	28	60.9%	18	39.1%	46
Hidalgo	18	62.1%	11	37.9%	29
Jalisco	20	50.0%	20	50.0%	40
Michoacán	24	60.0%	16	40.0%	40
Morelos	18	60.0%	12	40.0%	30
Nayarit	18	60.0%	12	40.0%	30
Nuevo León	26	61.9%	16	38.1%	42
Oaxaca	25	59.5%	17	40.5%	42

Puebla	26	63.4%	15	36.6%	41
Querétaro	15	60.0%	10	40.0%	25
Quintana Roo	15	60.0%	10	40.0%	25
San Luis Potosí	15	55.6%	12	44.4%	27
Sinaloa	24	60.0%	16	40.0%	40
Sonora	21	63.6%	12	36.4%	33
Tabasco	18	58.1%	13	41.9%	31
Tamaulipas	19	59.4%	13	40.6%	32
Tlaxcala	19	59.4%	13	40.6%	32
Veracruz	24	53.3%	21	46.7%	45
Yucatán	15	60.0%	10	40.0%	25
Zacatecas	18	60.0%	12	40.0%	30
Totales	680	60.3%	448	39.7%	1128
Cámara de Diputados federal	300	60.0%	200	40.0%	500

Fuente: Elaboración propia con datos de Balkin, 2004, pág. 193.

Otro aspecto que mejoraría la función representativa de los congresos, en cuanto a aumentar su legitimidad de ejercicio, es la *rendición de cuentas* del órgano representativo a sus representados.

Enrique Bailleres Helguera, politólogo mexicano, hace referencia a la rendición de cuentas (identificada por su nombre en inglés “*accountability*”) como una función cada vez más relevante de los parlamentos democráticos, ya que éstos “deben precisamente distinguirse por la permanente y objetiva rendición de cuentas a los ciudadanos-electores, quienes tienen la capacidad de exigir a sus representados los resultados de su acción”.⁶ También Juan Francisco Escobedo, profesor de ciencia Política, enfatiza en la obligación del poder legislativo de rendir cuentas a la sociedad y a los ciudadanos acerca de sus decisiones; del sentido del voto de sus legisladores; del destino y justificación del gasto público que ejercen; de la información y dictámenes que

⁶ Bailleres Helguera, José Enrique, “El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano”, en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los Poderes Federales en la consolidación democrática de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2006, pp. 110-111.

procesan en comisiones y en el pleno; de los salarios, estímulos, montos destinados a cada grupo parlamentario, gastos de apoyo a gestoría; etcétera.⁷

La rendición de cuentas implica que los parlamentarios, como representantes populares se sometan al examen del pueblo, titular de la soberanía. Esto se puede realizar mediante la transparencia y el acceso a la información pública, así como la rendición de informes y la fiscalización de la actuación de los congresos

Respecto a la transparencia y acceso a la información pública, el artículo 6º constitucional establece las bases del derecho de acceso a la información pública gubernamental, tanto en el ámbito federal como de los Estados, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad. Además, existe la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* del 11 de junio de 2002, donde se establecen algunas obligaciones con el propósito de lograr mayor transparencia en las entidades públicas. Entre otras cosas, dicha ley impone a las entidades públicas la obligación de poner a disposición del público la información siguiente: estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, presupuesto asignado y ejercido, resultados de auditorías, contrataciones celebradas, marco normativo aplicable, informes generados por los sujetos obligados, los mecanismos de participación ciudadana.

En el ámbito de los Estados y el Distrito Federal, prácticamente todos cuentan con su relativa ley de transparencia y acceso a la información pública; también la mayoría de los congresos locales cuenta con las “unidades de transparencia y acceso a la información” o comités encargados de proveer tal información⁸, sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso a la información es todavía deficiente.⁹

⁷ Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., s.a. tomo II, pp 22-23.

⁸ Al respecto puede verse Nava Gomar, Salvador; Luna Pla, Issa; y Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006; así como Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, “La transparencia y acceso a la información del poder legislativo”, en Concha Cantú, Hugo A.; López-Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coords.),

Acerca de los informes, se puede hablar de informes del órgano legislativo en general, así como de los diputados en particular. En el primer caso, destacan los siguientes: el informe anual a la ciudadanía del Congreso de Aguascalientes (art. 18, X, LOCE); el informe anual de actividades del Congreso de Jalisco en sesión solemne con la asistencia de los poderes ejecutivo y judicial (art. 19 LOCE); el informe de actividades del Congreso del Estado de San Luis Potosí (art. 15, frac. XIX); el informe anual del ejercicio legislativo y del estado que guarda el presupuesto en Zacatecas (art. 20, frac. IX, LOCE). Sobre los informes de los diputados en particular, me referiré a ellos en el capítulo séptimo de esta investigación al hablar del estatuto de los parlamentarios.

Respecto a la posibilidad de fiscalizar la actividad del poder legislativo, en la mayoría de los congresos se cuenta con las contralorías internas, pero se podría mejorar esta labor revisora con otros instrumentos. En este aspecto, destaca el caso del Congreso de Sonora donde existe un sistema de evaluación del trabajo legislativo en el que participa un comité ciudadano, éste realiza una evaluación anual del Congreso del Estado de acuerdo a indicadores que permitan medir la productividad, eficiencia, eficacia, transparencia y los resultados de la legislatura, debiendo informar al mismo de los resultados obtenidos (arts. 172 a 175 LOCE).

Tocante a la administración interna, los congresos locales también están llamados a ser también modelos de administración eficiente y rendición de cuentas. En este sentido, existe regulación detallada de la “entrega-recepción del patrimonio” del Congreso de la legislatura saliente a la nueva, por ejemplo,

Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 125-155.

⁹ Ernesto Villanueva señala que “las entidades federativas cuentan con instrumentos legales que en muchas ocasiones convierten el ejercicio del derecho de acceso en un verdadero mundo de la tramitología para inhibir las solicitudes y minimizar, de esta forma, la rendición de cuentas”. Villanueva, Ernesto, “Nota Introductoria”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *El ejercicio del acceso a la información pública en México; Una investigación empírica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, tomo II, p. XIV. En dicha obra también presenta el resultado de 27 solicitudes de información presentadas a 27 congresos locales, cada solicitud comprendía 43 preguntas o reactivos; destaca que de los 27 congresos, 13 (48%) respondieron en tiempo y 9 (33%) utilizaron la prórroga, mientras que los Congresos de Baja California, Baja California Sur, Nayarit no dieron respuesta, y otros como Guerro y Nuevo León respondieron parcialmente. *Ibidem*, pp. 750-757.

en Jalisco se compone por la presentación de informes de los titulares de los órganos técnicos y administrativos a la comisión de administración; revisión y aprobación del pleno; y entrega a la nueva legislatura (art. 14 LOCE). En Sonora, la entrega-recepción administrativa se prepara por conducto de la oficialía mayor, transmitiéndose en el acto de instalación de la nueva legislatura, todos los bienes, fondos, valores y documentación del Congreso del Estado (arts. 18 al 23 LOCE). También el Congreso de Zacatecas regula dicho proceso a través de varias etapas: integración del paquete de entrega recepción (con los informes de la secretaría general, la dirección de administración y finanzas, el inventario general del patrimonio, y el dictamen de la comisión de vigilancia respecto a la revisión realizada por la Auditoría Superior del Estado); presentación del mismo por parte de la comisión instaladora a la presidencia de la mesa directiva de la legislatura entrante; y finalmente, aprobación por el pleno de la asamblea (art. 12 LOCE).

II. FUNCION FINANCIERA

La función financiera o presupuestaria es otra de las funciones originarias del parlamento, ya que surge en las asambleas estamentales, antecedentes de los parlamentos actuales. En ellas, los nobles se reunían para conceder o negar los subsidios o tributos que los monarcas solicitaban. Así por ejemplo en Inglaterra, con la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, el rey se comprometió a someterse al derecho de los barones a cambio de auxilios financieros.

Con el paso del tiempo, se convirtió en un requerimiento de los ciudadanos participar en el parlamento, puesto que ahí se aprueban las contribuciones a las que están sometidos todos.¹⁰

Con el arribo del Estado Democrático de Derecho, los titulares del poder ejecutivo someten sus decisiones en las materias de ingresos y egresos del

¹⁰ Un ejemplo es el viejo principio que los colonos norteamericanos argüían ante la metrópoli inglesa que les imponía demasiadas contribuciones sin tener ellos el derecho de participar en el Parlamento: “*No taxation, without representation*” (no hay imposición, sin representación).

Estado, a la consideración del órgano representativo, quien posee la facultad inalienable de aprobar, negar o modificar el presupuesto conforme al bien común.

De la misma forma, el parlamento tiene la facultad de fiscalizar el correcto empleo de los recursos aprobados, debiendo sancionar a quienes no hagan un uso adecuado de los mismos.

Así pues, la función financiera consiste en el ejercicio de las facultades que tiene el parlamento para: 1) aprobar los ingresos del Estado, ello incluye las contribuciones de los ciudadanos, empréstitos, deuda pública, etcétera; 2) aprobar los egresos del Estado, ello implica la determinación del monto y rubros a los cuales se destinarán los fondos del Estado; y 3) comprobar que efectivamente los órganos del Estado han empleado los recursos públicos según lo autorizado, y en su caso, sancionar cualquier uso indebido de los mismos.

Por ello, la función de aprobar los ingresos del Estado, así como regular su ejercicio, es una facultad exclusiva de la institución representativa.

Los cuadros 2 y 3 muestran datos sobre los recursos que administran tanto la Federación como las Entidades Federativas y a qué rubros se destinan, de acuerdo con los Presupuestos de Egresos de 2003.

En el caso de los Estados y el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo tiene asignado en promedio el 95.04% del total del presupuesto, el Legislativo el 1.01%, el Judicial el 1.41%, y los órganos constitucionales autónomos el 1.72%. En el ámbito federal los porcentajes son similares: Poder Ejecutivo 97.70%, Legislativo 0.37%, Judicial 1.16%, y órganos constitucionales autónomos 0.77%. Esto muestra la gran responsabilidad del poder legislativo de aprobar y fiscalizar el gasto que realiza el Poder Ejecutivo, que es más del 90% del Presupuesto.

Cuadro 2. Datos presupuestales de las Entidades Federativas según presupuestos de egresos para 2003

Entidad Federativa	DATOS PRESUPUESTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS								Organismos Autónomos*****	
	Presupuesto Total (millones de pesos)	PIB estatal 2001* (millones de pesos corrientes)	Distribución del Presupuesto entre los Poderes							
			Poder Ejecutivo*		Poder Legislativo		Poder Judicial			
			Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total
Aguascalientes	6,175.66	64,701.20	5,952.63	96.39%	85.18	1.38%	101.84	1.65%	36.01	0.58%
Baja California	15,870.97	185,531.22	15,312.57	96.48%	166.84	1.05%	312.53	1.97%	79.03	0.50%
Baja California Sur	3,829.87	30,713.67	3,732.29	97.45%	44.20	1.15%	53.39	1.39%	--	--
Campeche	6,014.47	62,416.31	5,757.61	95.73%	74.01	1.23%	94.35	1.57%	88.50	1.47%
Chiapas	23,612.53	87,386.12	23,122.62	97.93%	165.24	0.70%	241.03	1.02%	83.64	0.35%
Chihuahua	19,516.03	234,651.77	18,949.06	97.09%	162.08	0.83%	404.89	2.07%	--	--
Coahuila	14,251.43	156,993.59	13,917.82	97.66%	133.20	0.93%	163.98	1.15%	36.41	0.26%
Colima	3,870.00	28,365.98	3,071.44	79.37%	73.34	1.90%	60.00	1.55%	--	--
Distrito Federal	77,974.36	1,191,553.03	72,717.81	93.26%	843.81	1.08%	2,408.33	3.09%	1282.75	1.65%
Durango	8,891.01	66,673.60	8,720.99	98.09%	83.31	0.94%	84.71	0.95%	--	--
Estado de México	63,317.71	535,674.61	60,404.37	95.40%	570.00	0.90%	720.14	1.14%	1623.20	2.56%
Guanajuato	21,437.56	166,371.50	20,225.50	94.35%	197.96	0.92%	429.87	2.01%	584.23	2.73%
Guerrero	18,812.10	93,299.24	18,520.11	98.45%	129.60	0.69%	133.70	0.71%	28.69	0.15%

Hidalgo	12,120.18	68,791.31	11,942.50	98.53%	77.02	0.64%	100.67	0.83%		
Jalisco	32,727.59	346,685.28	31,756.09	97.03%	266.15	0.81%	462.07	1.41%	243.28	0.74%
Michoacán	19,917.84	116,463.94	18,452.10	92.64%	135.46	0.68%	251.75	1.26%	1078.53	5.41%
Morelos	8,753.30	77,229.59	8,318.22	95.03%	150.00	1.71%	150.00	1.71%	135.08	1.54%
Nayarit	6,759.53	30,422.88	5,865.69	86.78%	87.00	1.29%	90.00	1.33%	--	--
Nuevo León	24,465.25	368,994.15	23,948.98	97.89%	186.83	0.76%	329.43	1.35%	--	--
Oaxaca	18,429.80	81,353.69	14,139.90	76.72%	126.58	0.69%	168.86	0.92%	--	--
Puebla	22,806.16	203,307.23	22,493.58	98.63%	118.43	0.52%	156.06	0.68%	38.10	0.17%
Querétaro	9,468.25	91,308.74	9,104.07	96.15%	110.93	1.17%	178.35	1.88%	74.90	0.79%
Quintana Roo	6,257.84	81,204.36	6,057.17	96.79%	74.78	1.19%	93.30	1.49%	32.59	0.52%
San Luis Potosí	11,913.70	87,505.04	11,391.51	95.62%	114.81	0.96%	270.00	2.27%	137.38	1.15%
Sinaloa	13,653.21	100,282.69	13,278.19	97.25%	97.81	0.72%	151.02	1.11%	126.19	0.92%
Sonora	14,346.60	143,999.19	13,916.13	97.00%	125.00	0.87%	200.00	1.39%	--	--
Tabasco	11,006.44	65,821.77	10,591.10	96.23%	212.87	1.93%	202.47	1.84%	--	--
Tamaulipas	15,482.10	161,844.25	15,285.02	98.73%	61.60	0.40%	122.00	0.79%	13.48	0.09%
Tlaxcala	5,051.31	29,578.50	4,785.25	94.73%	110.50	2.19%	71.50	1.42%	84.06	1.66%
Veracruz	37,247.50	210,928.16	34,512.68	92.66%	177.00	0.48%	300.55	0.81%	2257.27	6.06%
Yucatán	9,392.68	76,427.05	9,197.10	97.92%	55.24	0.59%	95.43	1.02%	44.91	0.48%
Zacatecas	8,151.37	39,126.75	7,919.51	97.16%	95.37	1.17%	110.189	1.35%	26.298	0.32%

Federación	1,524,845.7	--	ND****	ND	5,575.98	0.37%	17,732.06	1.16%	11,670.91 ***	0.77%
------------	-------------	----	--------	----	----------	-------	-----------	-------	------------------	-------

*INEGI: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

**Comprende todo el gasto ejercido por el Poder Ejecutivo.

***Incluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

**** Se omite este dato por la imposibilidad de desagregar el gasto neto ejercido por el ejecutivo federal.

*****Los espacios en blanco en los organismos autónomos significan que no están desglosados en el presupuesto de egresos respectivo.

Fuente: Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2003 de cada uno de los Estados y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003. En el caso de Colima, el presupuesto de egresos de 2003 no desglosa las cantidades entre los poderes del estado ni para los organismos autónomos. El desglose fue proporcionado por el congreso del Estado

Fuente: Balkin, 2004, pág. 205. También disponible en:

http://derecho.itam.mx/publicaciones/varios/COMPENDIO_ESTADISTICO.xls

Cuadro 3. Comparación de datos presupuestales de las Entidades Federativas con la Federación, según presupuestos de egresos para 2003

	COMPARACIÓN DATOS PRESUPUESTALES DE LOS ENTIDADES - FEDERACIÓN								Organismos Autónomos	
	Presupuesto Total (millones de pesos)	% de la suma de ambos.	Distribución del Presupuesto entre los Poderes							
			Poder Ejecutivo		poder legislativo		Poder Judicial			
			Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos)	% Presupuesto total		
Entidades Federativas	571,524.36	27.3%	543,359.59	95.04%	5,112.14	1.01%	8712.404	1.41%	8134.53	1.72%
Federación	1,524,845.7	72.7%	1,489,866.75*	97.70%	5,575.98	0.37%	17,732.06	1.16%	11,670.91	0.77%
TOTALES	2,096,370.06	100.0%	2,033,226.34	96.37%	10,688.12	0.69%	26,444.464	1.29%	19,805.44	1.25%

* Datos obtenidos por suma de los otros factores y su resta del total.

Fuente: Elaboración propia con datos de Balkin (2004), pág. 205.

Dichos cuadros también muestran la diferencia entre los recursos que ejercen la Federación y los Estados, ya que sumando ambos y obteniendo el porcentaje respecto al total, se puede observar que las Entidades Federativas ejercen solo el 27.3%, frente al 72.7% que ejerce la Federación. Lo que significa que la Federación tiene una diferencia en recursos de casi tres veces superior al de todos los Estados y el Distrito Federal juntos, lo cual reafirma la tesis planteada en el capítulo tercero de esta investigación acerca del federalismo desigual.¹¹

En 2003 las Entidades que más dinero ejercieron fueron el Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Jalisco; mientras que Colima, Baja California Sur, Tlaxcala y Campeche fueron las que tuvieron una menor asignación de recursos.

Los congresos de los Estados cuentan con facultades específicas para la aprobación de ingresos¹² y egresos, así como para su fiscalización. Sin embargo, para la aplicación efectiva de dichas facultades se requieren herramientas que permitan conocer, analizar, sistematizar, confrontar, distinguir y proporcionar toda la información en materia financiera o presupuestaria.

Una condición previa para que el poder legislativo ejerza de manera efectiva las facultades en materia financiera es que cuente con la infraestructura y el personal capacitado para ello, es decir, con los servicios de apoyo parlamentario ya referidos. Así pues, con el auxilio de dicho cuerpo especializado, los legisladores podrán entender, analizar, procesar, investigar, confrontar la información presentada y contar con mayores elementos para la aprobación de los presupuestos públicos, las leyes de ingresos, la autorización de deuda y otros.

Es recomendable que cada congreso tenga la capacidad para analizar minuciosamente los proyectos de presupuesto y toda iniciativa fiscal recibida, así como para formular otras alternativas y vigilar de manera efectiva el uso de

¹¹ En efecto, como lo señalé en el capítulo tercero, apartado IV, existe una dependencia excesiva de los poderes de las Entidades Federativas a los órganos federales, la magnitud de los recursos que maneja la Federación, es una prueba de ello.

¹² En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como señalé en el capítulo tercero de esta investigación, la aprobación de la deuda pública para el Distrito Federal corresponde al Congreso General (art. 122 constitucional).

los recursos públicos, tarea que le corresponde en virtud de ostentar la representación popular.

Los órganos de apoyo parlamentario pueden coadyuvar en dichas tareas mediante la asesoría, investigación y difusión de información en finanzas públicas. La asesoría comprende el auxilio en todas las tareas en materia financiera que desempeñan las comisiones; la investigación, a través de estudios periódicos sobre el ejercicio del presupuesto asignado, informes, estadísticas; y la difusión de información, mediante publicaciones periódicas, informes, notas breves, síntesis informativa, accesibles a los diputados y público en general. A este respecto, en ciertos congresos locales se han desarrollado oficinas o departamentos encargados exclusivamente de la investigación en materia financiera, como describiré a continuación.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal existe la “Unidad de estudios de finanzas públicas” que, de acuerdo con el reglamento de la Asamblea, es un órgano técnico especializado apartidista encargado de auxiliar a las comisiones legislativas (con el análisis de los informes del ejecutivo, el proyecto de presupuesto, iniciativas de leyes fiscales); realizar investigaciones (estudios, recopilación de información); y proporcionar información (a comisiones, grupos parlamentarios y diputados) sobre las finanzas públicas (artículos 76 y 77 Reglamento para el gobierno interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

En Guanajuato, está la “Unidad de estudios de las finanzas públicas” con funciones similares a las descritas (arts. 245 y 246 LOCE). En Aguascalientes se regula el “área de estudios de las finanzas públicas” como parte del instituto de investigaciones legislativas (art. 251 de la anterior LOCE del año 2001, hoy abrogada por la vigente de 2008) y en Puebla, se denomina “Centro de estudios sobre desarrollo económico y finanzas públicas” (art. 64 LOCE).

También destaca el caso del Congreso de Jalisco, que cuenta con el “Órgano técnico de hacienda pública del Congreso del Estado” auxiliar de la comisión de hacienda y presupuestos, cuya función es la asesoría y análisis para la toma de decisiones de carácter hacendario y presupuestario, bajo los principios de especialidad e imparcialidad (art. 56 LOCE).

Concurren además otros órganos para la coordinación en materia de finanzas públicas, como el caso de la “junta de enlace en materia financiera”

del Congreso de Guanajuato, establecida como un mecanismo de vinculación entre los ayuntamientos y el congreso; se integra por los diputados de la comisión de hacienda y fiscalización, los presidentes municipales y el titular de la unidad de estudios de las finanzas públicas (art. 104 LOCE).

Así pues, las unidades de análisis e investigación en finanzas públicas, son una herramienta esencial para el ejercicio de las facultades en materia financiera del poder legislativo.

Respecto a la fiscalización, considero que es una tarea que los congresos estatales realizan de manera precaria.¹³

Fiscalizar de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española es “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”, esa es la función del poder legislativo respecto a todos los entes que hacen uso de los bienes del Estado: evaluar si éstos han sido empleados de acuerdo con lo autorizado.

Fiscalizar es una tarea de carácter técnico, pero también con implicaciones políticas y jurídicas. Al respecto, todos los congresos locales mexicanos cuentan con un órgano de fiscalización superior o su equivalente, como órganos técnicos especializados en la revisión de la cuenta pública del Estado, aunque el desarrollo de cada uno es distinto, como señalé en el capítulo anterior.

Además, considero que no basta con la simple revisión *a posteriori* del uso de los recursos públicos; sino que, para garantizar un uso adecuado de los mismos se requieren además controles preventivos y análisis de informes parciales. Por esta razón, es recomendable que los congresos locales velen para que la entidad de fiscalización cuente con todas las facultades para inspeccionar, revisar documentación, interrogar personas y otras acciones necesarias para constatar que se está haciendo un uso adecuado de los recursos públicos, tareas a realizar aún antes de la presentación de la cuenta pública. Debido a que el Congreso actúa a través de la Entidad de Fiscalización, cualquier rechazo a la actuación de esta es oponerse al propio poder legislativo.

Desde mi punto de vista, es indispensable que el órgano de fiscalización local cuente con las facultades necesarias para revisar todo acto en que esté

¹³ Al respecto se puede ver el capítulo quinto de esta investigación referente a la Entidad de Fiscalización.

involucrado el uso de los bienes del Estado, haya sido realizado por funcionarios de la administración pública estatal, municipal, órganos desconcentrados, órganos autónomos, poder judicial, empresas con participación pública, fideicomisos, o incluso particulares que hayan recibido financiamiento del Estado.¹⁴

Además considero necesario el establecimiento de sanciones ejemplares a los sujetos que incurran en irregularidades en el manejo de los recursos públicos, no solo de carácter administrativo, sino también penal e inclusive patrimonial; ello para castigar y desincentivar dichas conductas. Así como también garantizar que dichas sanciones se ejecuten efectivamente.

En el ámbito federal, la Auditoría Superior de la Federación (Entidad de Fiscalización Superior) de acuerdo con el artículo 79 constitucional, reformado por última vez el 7 de mayo de 2008, cuenta con facultades para: 1) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; 2) fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos, 3) realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; 4) investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; 4) determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar responsabilidad directamente y/o promoviendo ante las autoridades competentes.

Los entes a los que puede fiscalizar dicha Auditoría son los siguientes: 1) los Poderes de la Unión y entes públicos federales; 2) los estados, municipios, el Distrito Federal y las delegaciones políticas de éste, respecto a recursos federales que administren o ejerzan dichos entes territoriales, con excepción de las participaciones federales; 3) cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que ejerza o a la que se le hayan destinado recursos federales sea mediante fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica (artículo 79 frac. I, de la Constitución General).

Además, de acuerdo con el texto constitucional, los entes señalados tienen la obligación de facilitar los auxilios que requiera la entidad de

¹⁴ Se excluye a los partidos políticos cuando el órgano electoral local sea el encargado de fiscalizar el uso adecuado del financiamiento público.

fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Como se puede observar, la fiscalización en el ámbito federal implica revisar el uso de los recursos públicos federales independientemente de quien los maneja, así como sancionar o promover el establecimiento de responsabilidades a quienes incurren en irregularidades o actos ilícitos.

Lo anterior, sin duda es un avance en la fiscalización, sin embargo, todavía quedan aspectos que requieren reforma, como la excepción de fiscalización de las participaciones federales que ejercen los entes locales; desde mi punto de vista, la Auditoría Superior de la Federación debe fiscalizar también estos recursos, así como también las legislaturas locales. Considero que la ausencia de fiscalización de las participaciones federales puede dar lugar a desviación de recursos o malos manejos por parte del Ejecutivo local.

Otro aspecto necesario desde mi óptica, es otorgar plena autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los entes superiores de fiscalización de las Entidades Federativas, para que puedan ejercer su función revisora con imparcialidad y sin ningún obstáculo.¹⁵ Ello no disminuiría la función financiera y de control del poder legislativo, sino que las impulsaría; pues el congreso tendría, además de su facultad de aprobar los ingresos y egresos del Estado, mayores elementos para controlar a los entes que ejercen los recursos públicos aprobados, gracias a los informes imparciales, oportunos y completos que la entidad de fiscalización superior proporcionaría. En Alemania, por ejemplo, el ente fiscalizador es el Tribunal de Cuentas, órgano con independencia judicial, así como los Tribunales de Cuentas de cada una de las Entidades Federativas (denominadas *Länders*), quienes cooperan estrechamente con los parlamentos locales; así, el gobierno rinde cuentas ante el parlamento, el Tribunal de Cuentas revisa (tanto la cuenta pública como la economicidad y legalidad de la gestión presupuestaria), y emite

¹⁵ Al respecto se puede consultar: Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. En esta obra se presentan los planteamientos a favor de dicha autonomía constitucional formulados por autores como Diego Valadés, Jaime Cárdenas, Jorge Fernández Ruiz, y otros; aunque también se presentan posturas en contra de dicha propuesta, principalmente por el entonces diputado Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional y el entonces senador Pedro Joaquín Codwell del Partido Revolucionario Institucional.

dictámenes, así como ciertos consejos para el parlamento o para sus comisiones; el parlamento a su vez, puede solicitar informes al Tribunal de cuentas o citar a los miembros de éste.¹⁶

Por otro lado, existen otras propuestas de reforma vinculadas a la función financiera del poder legislativo, tales como la posibilidad de veto del presupuesto por parte del Ejecutivo, así como las alternativas en caso de falta de aprobación del presupuesto en la fecha indicada.

Al respecto, opino que no debe existir veto total o parcial del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos, sea en el ámbito federal o local; lo anterior debido a que como señalé en este apartado, la aprobación o no de estos instrumentos jurídicos es una facultad soberana del poder legislativo, inherente a su esencia de órgano representativo a cuyo cargo está la aprobación de los ingresos y gastos del Estado.¹⁷

Y respecto a la falta de aprobación del presupuesto en la fecha indicada, mi opinión es que puede aplicar provisionalmente el Presupuesto del año anterior. La anterior opción preserva la potestad exclusiva de aprobación del legislativo, pues aplica una disposición que ya había sido aprobada previamente, y no se impone la propuesta del Ejecutivo. Así está regulado en la nueva ley orgánica del Congreso de Aguascalientes (publicada el 4 de febrero de 2008), que señala que en caso que no encontrarse aprobado el presupuesto al inicio del año fiscal, aplique provisionalmente el del año anterior (art. 7, fracción IV, LOCE).

¹⁶ Horn, Hans-Rudolf, "El control en los Parlamentos de los Länder alemanes", en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998, pp. 93-94.

¹⁷ Genaro Góngora Pimentel, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia, señaló en su voto particular contra la sentencia del Pleno de dicho tribunal en la Controversia Constitucional 109/2004, que el presupuesto de egresos es una ley con características singulares, con un procedimiento especial para su aprobación, por lo cual es improcedente querer aplicarle el veto establecido para el procedimiento legislativo ordinario; además, precisó que la Cámara de Diputados sí tiene facultades para modificar el Presupuesto de Egresos, pues debe velar que éste cumpla con el texto constitucional, y porque la aprobación es una forma de participación del Legislativo en la toma de decisiones relativas a la políticas públicas, además de constituir un contrapeso efectivo a las políticas públicas del Ejecutivo. Góngora Pimentel, Genaro David, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Editorial Porrúa, 2005 pp. 739-791.

Como se puede observar, la tarea del poder legislativo es velar por la legalidad en el uso de los bienes confiados a los poderes públicos, por tanto, es menester emplear todas las herramientas necesarias para lograrlo. El fortalecimiento del federalismo implica una mayor participación en el manejo de recursos por parte de las Entidades Federativas, sin embargo, esto no será posible hasta que se garantice el uso adecuado de ellos y la correspondiente fiscalización por parte de los entes locales; es decir, mientras no existan congresos capaces de fiscalizar efectivamente los ingresos y egresos del Estado, es aventurado que la Federación distribuya mayores recursos.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Ahora, analizaré la propuesta para fortalecer la función legislativa de los congresos estatales a partir de la aplicación de la técnica legislativa y de la mejora en cada una de las etapas del proceso de creación o modificación de la ley, como a continuación presento.

1. *Teoría de la legislación y técnica legislativa*

La legislativa es la función por excelencia atribuida al poder legislativo, debido a la cual recibe esa denominación dicho órgano. Como parte de la división de poderes, el parlamento es el encargado de aprobar las normas generales y abstractas que regirán el funcionamiento del Estado.

La ley es la principal manifestación de la voluntad del Estado, sobre la que se organiza el sistema normativo.¹⁸ Las leyes aprobadas constituyen el orden jurídico del Estado, son las bases de la actuación de los poderes públicos y de los particulares. Por ende, la aprobación de tan importante fuente del derecho corresponde al parlamento, entidad imprescindible del Estado.

¹⁸ Silvano Tosi explica que la ley formal es el instrumento que realiza la manera más solemne de querer el acto político, entendido como voluntad formalmente imputable al Estado, quien lo adopta a través de la aprobación de las dos cámaras. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996, p. 197.

En la ley se establecen los fines que la sociedad considera valiosos, por ello, es menester que ésta cuente con las características necesarias para alcanzar dichos objetivos.

Considero que no basta con dotar a las leyes de generalidad, abstracción y coercibilidad, sino que es necesario además proveerlas de los elementos que garanticen su eficacia, de lo cual se ocupa la denominada “teoría de la legislación”.

Como señala Cecilia Mora-Donatto, el objeto de estudio de la “teoría de la legislación” es analizar, además de las leyes ya publicadas, “el tránsito de la decisión política al momento en que ésta se concretiza en una norma con rango de ley o incluso en un conjunto normativo”.¹⁹ A dicha teoría se le ha denominado también “legisprudencia”, a la cual Imer Flores caracteriza como “la teoría y práctica de la legislación” cuyo estudio comprende el proceso legislativo (*legislative process* o *law-making*), la ley (como producto de dicho proceso), así como el estudio del legislador y las legislaturas.²⁰

De acuerdo con Imer Flores, la jurisprudencia analiza: 1) el *proceso legislativo*, desde el diseño de la norma hasta el final de esta (sea por derogación, desuso, etcétera); y 2) los *legisladores y los órganos legislativos*, comenzando por la regulación de las elecciones a través de las cuales los parlamentarios son elegidos, continuando con la organización del Congreso en general o en comisiones, y finalizando con la supervisión que ellos u otros pueden hacer o no “legalmente” al proceso legislativo.²¹

El análisis que hace la jurisprudencia está basado en la “racionalidad de la legislación”, Luc J. Wintgens, de la Academia Europea de Teoría Legal (Bruselas), quien conceptualiza a la jurisprudencia como “una teoría racional de la legislación”.²² Al respecto, Manuel Atienza habla de 5 modelos, ideas o niveles de racionalidad, desde los que se puede contemplarse una legislación,

¹⁹ Mora Donatto, Cecilia, *Teoría de la legislación*, Bogotá, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales, Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, p. 25.

²⁰ Flores, Imer B., “Legisprudence: the Forms and Limits of Legislation”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, D. F., No. 1, 2007, p. 250.

²¹ Flores, Imer B., “Legisprudence: the Role and Rationality of Legislator --vis-à-vis Judges-- Towards the Realization of Justice”, *Mexican Law Review*, México, D. F., Nueva Serie, Num. 2, January-June 2009, p. 106.

²² Wintgens, Luc J., “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, No. 26, 2003, p. 271.

a saber: lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética.²³ A continuación explicaré cada una, de acuerdo con mi interpretación y la concepción de otros autores a quienes mencionaré también.

a) *Racionalidad lingüística (R1)*: consiste en que el emisor (Atienza lo llama edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley o norma) al receptor (destinatario). Esta racionalidad se puede explicar también como la exigencia de claridad en el lenguaje, uso correcto de los aspectos estilísticos, ortográficos y léxico-semánticos.²⁴ Ello permitiría que la norma sea entendida y aplicada fácilmente por los destinatarios, además evitaría acudir a las instancias jurisdiccionales para aclarar dudas o ambigüedades. Considero que una buena ley se caracteriza por la claridad y sencillez en su contenido.

b) *Racionalidad jurídico-formal (R2)*: radica en que la nueva ley (o norma) debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; esto es: que la norma esté de acuerdo con el orden jurídico preexistente, que el órgano que la expide esté facultado para ello; que se respete el sistema de competencias establecido por la norma fundamental. Para que una nueva norma forme parte del sistema jurídico, debe cumplir la normativa que el propio sistema tiene establecido, por tal razón, los proyectos requieren examinarse rigurosamente para evitar cualquier indicio de inconstitucionalidad o ilegalidad.

c) *Racionalidad pragmática (R3)*: referida a posibilidad real de que pueda ser llevado a cabo lo prescrito por la nueva norma. Es decir, esta racionalidad exige que se consideren todos los medios y procedimientos necesarios para que la norma sea obedecida, incluyendo desde luego, los recursos económicos.²⁵ Conviene que los proyectos sean objetivos y realistas para garantizar su puesta en práctica, ello implica considerar tiempos, espacios y también circunstancias extraordinarias.

²³ Atienza, Manuel, "Contribución para una teoría de la legislación", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 19-38.

²⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velázquez, Jesús Javier "Introducción a la técnica legislativa en México", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 46-50.

²⁵ Así lo explican: Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 84-91.

d) *Racionalidad teleológica (R4)*: relativa a los fines que persigue dicha norma, pues mediante la ley se busca alcanzar los fines que la sociedad considera valiosos. Las leyes son la voluntad del Estado del cual forma parte la población, por ello, las normas se caracterizan por atender a los fines aceptados por la ciudadanía; en ningún momento tendrían que aceptarse aquellas que contravengan el interés general.

e) *Racionalidad ética (R5)*: referida a los principios y valores que recoge la nueva norma; las conductas prescritas y los fines de las leyes proponen valores, los cuales deben ser susceptibles de justificación éticas. Lo anterior implica que la norma atienda a los principios, valores y medios reconocidos como legítimos por el Estado.

Atienza presenta el siguiente esquema donde explica con mayor detalle lo que comprende cada tipo de racionalidad, pues considera al proceso de producción de las leyes como “una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores”.²⁶

	<i>EDICTORES</i>	<i>DESTINATARIOS</i>	<i>SISTEMAS JURÍDICOS</i>	<i>FINES</i>	<i>VALORES</i>
R1	Emisor	Receptores del mensaje (legal)	Conjunto de enunciados (mensajes) y de canales para transmitirlos	Claridad; precisión	Comunicación
R2	Órgano al que se atribuye capacidad de producir D. legislado	Individuos y órganos a los que se dirigen las leyes	Conjunto de normas (en sentido amplio) válidamente establecidas	Sistematicidad: plenitud y coherencia	Seguridad; previsibilidad
R3	Órgano al que se presta obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)	Conjunto de normas eficaces (o bien de comportamientos)	Cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden; eficacia
R4	Portadores de intereses sociales (particulares, grupos de	Afectados por la regulación del interés o necesidad social	Conjunto de medios (conocimiento psicológico, sociológico,	Cumplimiento de objetivos sociales: redistribución de la riqueza,	Eficiencia social

²⁶ Atienza, Manuel, *op. cit.*, pp. 19-20.

	presión, etc.)		económico, etcétera) para conseguir fines sociales	aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas, etcétera.	
R5	Autoridad legítima	Obligados moralmente a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana, consenso, etcétera.

Fuente: Atienza, *op.cit*, p. 20.

De acuerdo con mi interpretación, el requerimiento de racionalidad lingüística (R1) es labor del redactor de la norma (emisor), quien debe tomar en cuenta todos los elementos lingüísticos para que la norma sea clara y precisa (fines de dicha racionalidad), pues está dirigida a los sujetos a los que se aplicará dicha norma (receptores del mensaje legal); el valor que busca este tipo de racionalidad es la comunicación, pues concibe al sistema jurídico como un conjunto de enunciados y canales para transmitirlos.

En la racionalidad jurídico-formal (R2) el edictor es el poder legislativo, los destinatarios son los individuos y órganos a los que se dirigen las leyes (como lo señala claramente el cuadro), los fines que persigue este tipo de racionalidad es la sistematicidad, es decir, que exista un orden coherente de normas, lo cual genere seguridad jurídica y previsibilidad.

En la racionalidad pragmática (R3) se busca es construir un sistema jurídico con normas eficaces que logren que se cumpla el derecho, para mantener el orden público. La racionalidad teleológica (R4) buscará alcanzar fines sociales específicos, por ello los edictores serán los portadores de dichos intereses y el sistema jurídico será un conjunto de medios para conseguir los fines sociales. Y en la racionalidad ética (R5) se buscará alcanzar fines axiológicos como la libertad, la justicia, la igualdad, y que el sistema jurídico se componga por normas, acciones e instituciones que puedan ser evaluados éticamente.

Estos criterios de racionalidad se pueden confrontar con los Cuestionarios o "Checklisten", que son "un conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo"²⁷. Estos cuestionarios presentan una serie de preguntas que evalúan si efectivamente la norma (o proyecto) atiende a los criterios de racionalidad. Minor Molina²⁸ presenta algunos precisamente para probar los criterios de racionalidad, a continuación transcribiré unos ejemplos.

a) *Racionalidad lingüística (R1)*

- ¿El título de la ley corresponde a su contenido?
- ¿En el proyecto se evita el uso de términos ambiguos y vagos?
- ¿Los enunciados lingüísticos son breves y simples?

b) *Racionalidad jurídico-formal (R2)*

- ¿Presenta antinomias?
- ¿Se ha verificado su constitucionalidad?
- ¿Se precisan las consecuencias de las autoridades?

c) *Racionalidad pragmática (R3)*

- ¿Se han hecho estudios empíricos o técnicos sobre la materia de la ley?
- ¿Se ha hecho un estudio de impacto presupuestal?
- ¿Se han considerado otras soluciones menos costosas?

d) *Racionalidad teleológica (R4)*

- ¿Se han considerado los incentivos y desincentivos adecuados?
- ¿Se han identificado los fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, el abatimiento de la pobreza, etcétera?

e) *Racionalidad ética (R5)*

- ¿Considera la moral positiva de la comunidad?
- ¿Considera la autonomía de la persona?
- ¿Considera la dignidad de la persona?

²⁷ Así lo define el autor español Miguel Martín I Casals, definición contenida en la obra de Leiva Fernández, Luis F. P. *Fundamentos de Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 1999, p. 15.

²⁸ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *op. cit.*, pp. 82-91.

También la obra “*Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación*” elaborada por la Secretaría de Gobernación, presenta cuestionarios para revisión de aspectos técnico legislativos, incluso agrega opciones de respuesta. Por ejemplo:

<ul style="list-style-type: none"> ■ Si se trata de una nueva ley: ¿El nombre o título de la ley la individualiza apropiadamente? <ul style="list-style-type: none"> ■ Sí ■ No ■ Parcialmente ■ Se presta a confusión
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿El nombre corresponde a su contenido? <ul style="list-style-type: none"> ■ Sí ■ No ■ Parcialmente ■ Se sugiere adecuarlo
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Se entienden los presupuestos básicos?
<ul style="list-style-type: none"> ■ Respecto al ámbito personal ¿la redacción de los artículos es suficientemente clara para expresar los derechos que se otorgan?
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cuales artículos usted considera que deben reescribirse?
<ul style="list-style-type: none"> ■ En los artículos que imponen obligaciones ¿son claros sus textos? <ul style="list-style-type: none"> ■ Sí ■ No ■ Hay confusión
<ul style="list-style-type: none"> ■ Haga una relación de los artículos sobre los que exista duda razonable
<ul style="list-style-type: none"> ■ Los procedimientos planteados ¿cumplen la preceptiva constitucional?
<ul style="list-style-type: none"> ■ En el artículo que revisa ¿se desarrolla un tema completo en sus límites?
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿El objeto de la ley está escrito en forma concisa?
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Se debe abrogar algún cuerpo de leyes existente?
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Es conveniente aplicar reglas de retroactividad?
<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿El texto que se revisa frente al texto vigente, plantea conflictos internos? <ul style="list-style-type: none"> ■ Sí ■ No ■ Parcialmente ■ ¿En su opinión, cómo puede resolverse el conflicto?²⁹

La “teoría de la legislación” o “legisprudencia” es distinta de la “técnica legislativa”, ya que, de acuerdo con el profesor español Manuel Atienza, la

²⁹ Varios autores, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 4ª ed., México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2008, pp. 167-185.

teoría o teorías de la legislación son análisis de conjunto, de tipo explicativo, y de carácter básico, mientras que la técnica legislativa o técnicas legislativas “tienen un carácter mucho más sectorial, pues no pretenden explicar un fenómeno sino indicar como conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos”.³⁰

La “teoría de la legislación” abarca un campo de estudio más amplio que la “técnica legislativa”, esta se puede considerar como una disciplina auxiliar de aquella. Así lo entiende Cecilia Mora, quien define a la técnica legislativa como “una disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de todos los textos jurídicos, entre ellos los de producción legislativa”.³¹

La técnica legislativa ha sido definida como el “conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley”³² También como “el estudio de las reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como el uso del lenguaje de tales instrumentos”³³ Esto es, los elementos mínimos necesarios que requiere una ley para que cumpla el objetivo para el que se creó.

Luis Leiva Fernández³⁴ señala que los antecedentes de la técnica legislativa moderna se encuentran en Francia y Alemania. En Francia con el aporte de la obra de Montesquieu “El Espíritu de las leyes”, así como con las obras de François Geny, quien elaboró un trabajo intitulado “La technique legislative dans la codification civile moderne”, que formaba parte de la obra colectiva “Le Code Civil”. En Alemania, inicia el estudio de la técnica legislativa Ihering con su obra “Espíritu del Derecho Romano”.

³⁰ Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 21.

³¹ Mora Donatto, Cecilia, “Técnica Legislativa”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., s.a. tomo I, p. 411.

³² Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 17.

³³ Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 7.

³⁴ Leiva Fernández, Luis F. P. *op. cit.*, pp. 4-5.

Sin embargo, existen autores como el profesor español Fernando Sainz Moreno que hablan de “técnica normativa”, en lugar de “técnica legislativa”. Dicho autor define a la técnica normativa como “el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que haga efectivo el principio de la seguridad jurídica”.³⁵ ¿Cuál sería la diferencia entre técnica legislativa y técnica normativa? Desde mi punto de vista: el producto que se busca obtener, en el primer caso la ley, y en el segundo caso, una norma, que no necesariamente sea una ley.

Así, la técnica normativa se enfoca a la construcción de normas jurídicas en general, mientras que la técnica legislativa, específicamente a leyes. Ambas buscan como finalidad la seguridad jurídica. Usar el término técnica normativa nos permite aludir a un proceso más amplio.

De acuerdo con García Máñez una norma es una regla de comportamiento, de carácter obligatorio, o atributiva de facultades.³⁶ Dicho autor explica la existencia de diversos tipos de normas jurídicas, según distintos criterios de clasificación: por ejemplo, desde el punto de vista de su fuente, menciona las normas legislativas, consuetudinarias y jurisprudenciales; desde el punto de vista de su jerarquía: las constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas.³⁷

Lo anterior muestra que las normas en un sistema jurídico pueden ser de diferentes tipos, y provenir de distintos sujetos.

En el caso mexicano, además del poder legislativo, tienen facultades para crear normas: el Poder Ejecutivo, el Judicial, los órganos autónomos y las Universidades autónomas. En todos estos casos es menester hacer uso del arte de creación de normas, es decir, de la técnica normativa.

El Poder Ejecutivo es impulsor de normas en virtud del artículo 71 de la Constitución General, que le permite presentar iniciativas de ley o decretos ante el Congreso, así como el artículo 89, fracción I que le otorga la “facultad

³⁵ Sainz Moreno, Fernando, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel, *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2006, p. 14.

³⁶ García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 47a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 4.

³⁷ *Ibidem*, pp. 78-96.

reglamentaria”, al señalar que su obligación de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. También tiene facultades en situaciones extraordinarias como la suspensión de garantías (artículo 29) y modificación de las cuotas de las tarifas de exportación e importación (artículo 131). Además, en el proceso de negociación y aprobación de los Tratados Internacionales (artículos 76, 89 y 133 constitucionales), también se crean normas.

De acuerdo con Eliseo Muro, los documentos jurídico-administrativos del Poder Ejecutivo Federal, pueden ser de los siguientes tipos: 1) Decretos; 2) Acuerdos; 3) Convenios; 4) Circulares; 5) Oficios-circulares; 6) Programas; 7) Manuales; 8) Instructivos; 9) Reglas; 10) Planes; 11) Norma Oficial Mexicana; 12) Normas mexicanas; 13) Normas técnicas; 14) Normas; 15) Normas generales; 16) Estatutos; 17) Contratos administrativos; 18) Condiciones generales; 19) Órdenes; 20) Resoluciones; 21) Bases, políticas y lineamientos; 22) Anexos; 23) Declaratorias; 24) Aclaraciones; 25) Avisos; 26) Fe de erratas; 27) Contrato ley.³⁸

El Poder Judicial también es sujeto creador de normas, principalmente a través de tres instrumentos: la jurisprudencia, las sentencias y los acuerdos. La primera, es mencionada en el artículo 94 constitucional que dice en el octavo párrafo: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación”.

También se menciona a la jurisprudencia en el artículo 99 relativo a las facultades del Tribunal Electoral; así como en el artículo 107, fracción XIII, relativa a la jurisprudencia por contradicción de tesis en el juicio de amparo.

Las sentencias son normas jurídicas individualizadas, por supuesto, deben estar fundadas y motivadas como lo exige el artículo 16 constitucional. Y los acuerdos tienen su fundamento en el artículo 94 de la Constitución, que señala que el pleno de la Suprema Corte de Justicia está facultado para expedir acuerdos generales.

³⁸ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, pp. 347-449.

La Constitución federal y las leyes también facultan a los órganos constitucionales autónomos a la expedición de normas. A manera de ejemplo está el artículo 41 fracción V, que faculta al Consejo Federal del Instituto Federal Electoral para aprobar el Estatuto que regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.

Las universidades a las que se haya otorgado de autonomía también son sujetos creadores de normas, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución federal en el artículo 3, fracciones VII y VIII. Así, por ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3o. fracciones VII y VIII, así como el artículo 123 apartado "A"; la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de enero de 1945); la Ley Federal del Trabajo en el capítulo XVII del título sexto relativo al Trabajo universitario (artículos Artículo 353-J a Artículo 353-U), cuenta con ordenamientos agrupados de acuerdo a la siguiente jerarquía: Estatutos, Reglamentos Internos, Normas Complementarias y Reglamentos Generales.

Es preciso recordar que la palabra autonomía etimológicamente significa "darse sus propias normas" (auto y nomos), y su propio gobierno, autogobernarse.

En el ámbito de las Entidades Federativas, también los poderes legislativo, ejecutivo, judicial, los órganos autónomos y las universidades, cuentan con facultades para crear normas de acuerdo con la Constitución estatal o en el caso del Distrito Federal, del Estatuto de Gobierno.

No obstante lo anterior, el poder legislativo es el que le otorga a una norma el rango de "ley" siguiendo el procedimiento que la norma fundamental establece para ello. Por ello, la aprobación de la ley, es decir, la creación de una norma con el rango de ley, es una tarea exclusiva del poder legislativo.

La ley tiene dos componentes básicos: el elemento político jurídico (esto es, la finalidad que persigue la norma) y el elemento técnico (el enunciado en que se materializa tal norma). La eficacia del primero depende de una correcta formulación del segundo. Ambos son determinados por el Legislativo, el primero se aprueba por razones de oportunidad y según el principio de mayoría democrática; mientras que el segundo, de acuerdo con las normas y

procedimientos que el propio sistema jurídico ha fijado. En ambos casos el Congreso debe tener sumo cuidado en definirlos con precisión.

Para la formación del elemento técnico de la ley, es conveniente atender a los criterios de la técnica legislativa. El proyecto de ley puede ser elaborado por el legislador en particular o bien, por un grupo de ellos, desde luego con la asesoría de los cuerpos de apoyo técnico para que se atiendan los requerimientos señaladas. Para ello, es preciso que los letrados o asesores institucionales cuenten con la capacidad necesaria para responder a todas las cuestiones de racionalidad planteadas.

En ciertos congresos estatales mexicanos, la técnica legislativa está presente como una materia en la que el instituto de investigaciones legislativas respectivo promueve su investigación y enseñanza, tales son los casos de Michoacán (art. 76 LOCE), Morelos (art. 103 LOCE), Sinaloa (102, fracción X, LOCE), Coahuila (art. 267, fracción IX, LOCE). En otros, la comisión de puntos constitucionales o su equivalente proporciona apoyo a las demás comisiones en materia de técnica legislativa, así está regulado en San Luis Potosí (art. 113, fracción X LOCE) y Jalisco (97. VI, LOCE).

Además, en Jalisco está contemplado el “Órgano técnico de puntos constitucionales y técnica legislativa del Congreso del Estado” como auxiliar de la “Comisión de puntos constitucionales, estudios legislativos y reglamentos”, dicho órgano tiene facultades para apoyar en la revisión de los dictámenes de las comisiones legislativas, en lo concerniente a la constitucionalidad, contravención a otras normas legales, técnica legislativa, congruencia interna y corrección de estilo (arts. 62-A y 62-B LOCE).

En el congreso referido, también está regulada la participación del instituto de investigaciones legislativas en el procedimiento legislativo, pues las comisiones legislativas una vez aprobado el dictamen lo podrán remitir al instituto para que emita su opinión respecto a problemas de constitucionalidad, contravención a otras normas, técnica legislativa o corrección de estilo (art. 111 LOCE).

Aunque no todas las leyes tienen su origen en el poder legislativo, pues pueden ser iniciativas del Ejecutivo, de otros entes públicos o de los mismos ciudadanos; sin embargo, es el Congreso quien tiene la responsabilidad de aprobarla, rechazarla o modificarla según el interés general lo demande.

A continuación proseguiré con el análisis del proceso de formación de la ley, cuyo entendimiento puede ser benéfico para los congresos estatales en México.

2. El proceso de formación de la ley

El “proceso de formación de la ley” comprende todos los actos llevados a cabo para la creación o modificación de las leyes, incluyendo aquellos fuera del parlamento (preparación del proyecto de iniciativa, realización de foros de consulta, negociación y demás actos no formales); se distingue del “procedimiento legislativo” en que éste abarca únicamente los actos formales realizados por el Legislativo desde la presentación de la iniciativa hasta la promulgación por el ejecutivo e iniciación de vigencia.

Es importante señalar que la creación o modificación de una ley o norma implica diferentes etapas, no solo las que contiene el procedimiento legislativo en sentido estricto (iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia) sino también aquellas vinculadas con la planeación, elaboración, discusión – aprobación, evaluación y modificación de la ley, lo que en conjunto constituye el “proceso de formación de la ley”.

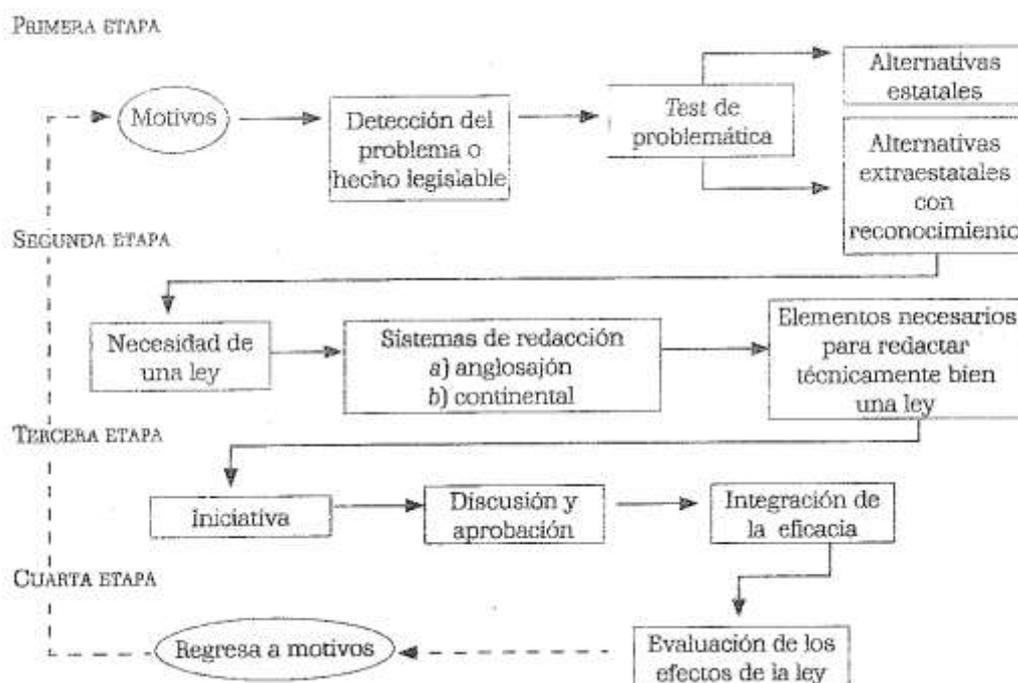
Dicho proceso se diferencia también del “proceso de creación normativa”, en que éste alude a una serie de etapas para la creación de una norma, la cual puede tener o no el rango de ley; pues como señalé, existen diferentes sujetos creadores de normas. La elaboración y modificación de las normas implica todo un proceso, que abarca diversas etapas para su creación y perfeccionamiento: estudio previo, elaboración del proyecto de norma, el proceso de aprobación y la evaluación de la misma.

Cecilia Mora Donatto³⁹ representa este proceso mediante cuatro etapas. En la primera, se analizan los motivos para crear o modificar una norma, el hecho que requiere de una norma y cuáles son las alternativas. En la segunda etapa, que comienza una vez que se ha reconocido la necesidad de una ley (o norma), se procede a su redacción, dejando esta tarea ya sea a un órgano especializado en elaborar dichos proyectos (sistema anglosajón), o bien, la

³⁹ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 84.

institución involucrada en la temática de la norma (sistema continental), haciendo uso de los elementos para redactar técnicamente una ley (elementos de técnica legislativa o normativa). En la tercera etapa, se realiza el procedimiento formal de iniciativa, discusión, aprobación e integración en el sistema normativo. Y en la cuarta, se evalúan los efectos de la ley o norma emitida, y regresa a un análisis de motivos para perfeccionarla.

Así, la autora referida lo presenta con el siguiente esquema:



Fuente: Mora-Donatto, *Cambio político y legitimidad funcional*, op. cit., p. 84.

Manuel Atienza también considera una división del *iter* legislativo en tres fases que implican una serie de operaciones, fines y niveles de racionalidad. Dicho autor presenta un cuadro que a continuación se reproduce, donde resume las fases del proceso de creación normativa y empleo de los criterios de racionalidad.⁴⁰

La primera fase, denominada prelegislativa, comienza con el planteamiento de un problema social; implica el análisis del problema; determinación de objetivos; propuesta de medios legales y no legales para

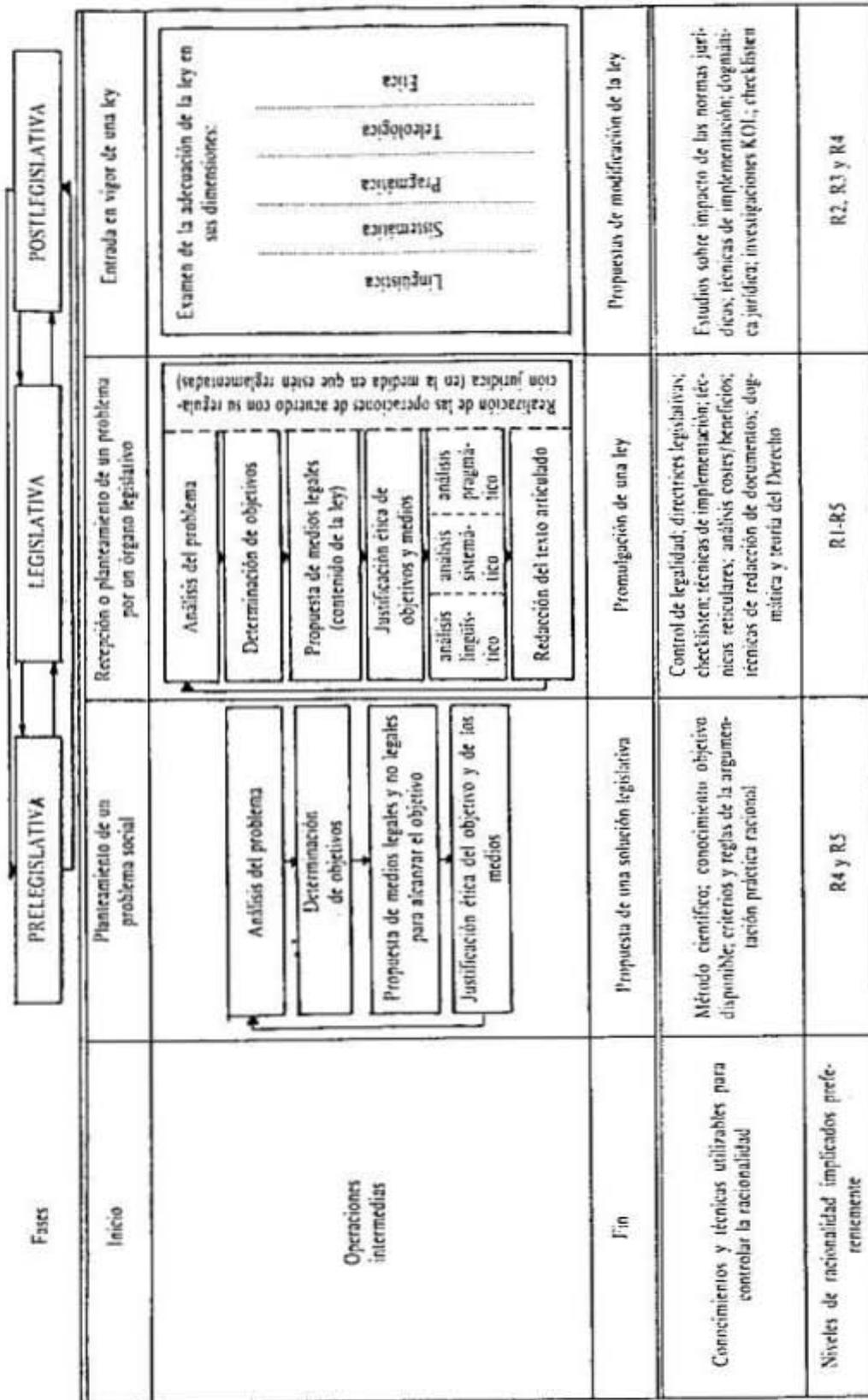
⁴⁰ Atienza, Manuel, op. cit, p. 31.

alcanzar el objetivo; justificación ética del objetivo y de los medios. El fin de esta fase es la elaboración de una propuesta de solución legislativa; para lo cual se emplea el método científico; conocimiento objetivo disponible; criterios y reglas de la argumentación práctica racional. Y señala Manuel Atienza que durante esta fase está implicada principalmente la racionalidad teleológica (R4) y ética (R5).

Atienza señala en el cuadro que la segunda fase, denominada “legislativa”, comienza con la recepción o planteamiento de un problema por un órgano legislativo. Implica el análisis del problema; determinación de objetivos; propuesta de medios legales (contenido de la ley); justificación ética de objetivos y medios; análisis lingüístico, sistemático y pragmático; redacción del texto articulado. Culmina con la promulgación de una ley. Los conocimientos y técnicas utilizables para controlar la racionalidad en esta fase son: control de legalidad; directrices legislativas; *checklisten*; técnicas de implementación; técnicas reticulares; análisis coste/beneficios; técnicas de redacción de documentos; dogmática y teoría del Derecho. Durante esta fase, se emplean los cinco criterios de racionalidad.

Y en la tercera fase, denominada “poslegislativa”, que comienza con la entrada en vigor de una ley, implica un examen de la adecuación de la ley en sus dimensiones lingüística, sistemática, pragmática, teleológica, ética; y culmina con la elaboración de propuestas de modificación de la ley. Atienza explica que los conocimientos o técnicas utilizables para controlar la racionalidad son: estudios sobre impacto de las normas jurídicas; técnicas de implementación; dogmática jurídica; investigaciones KOL⁴¹; *checklisten*. En esta última fase, señala el autor referido, se emplean la racionalidad jurídico-formal, pragmática y teleológica.

⁴¹ Las investigaciones KOL (*Key Opinion Leader*) se refieren a un tipo especial de estudios que tratan de explicar la difusión de las innovaciones, ideas o productos comerciales, mediante un liderazgo de opinión. Normalmente, los líderes de opinión pertenecen a un área específica de conocimientos especializados, como oncología, cardiología, diabetes, administración, etcétera y son tenidos en alta estima por aquellos que aceptan sus opiniones. “Opinion leadership”, http://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_leadership



Fuente: Aienza, p. 31.

En virtud de lo anterior, se puede dividir el proceso de formación de la ley, o en su caso, de creación normativa, en tres fases fundamentales: prelegislativa, legislativa y postlegislativa. Con base en dicha clasificación abordaré la situación de los congresos locales y las propuestas de reforma.

A. Fase prelegislativa

En esta fase es primordial allegarse de toda la información acerca de los temas materia de la norma por elaborar, ello incluye: investigación sistematizada sobre antecedentes legislativos y estado de las iniciativas presentadas; estudios con evaluaciones (aspectos a favor y en contra) de diversas disposiciones; escenarios y apreciaciones sobre el impacto social de las normas propuestas; estudios de derecho comparado; bibliografía comentada sobre las materias; estadísticas, jurisprudencia, y otros aspectos,⁴² información que, como subrayé en el capítulo anterior, los cuerpos de apoyo técnico del congreso deberán proveer.

Además de lo anterior, se pueden realizar foros públicos, instalación de mesas de trabajo, consultas a expertos, investigaciones empíricas y otras actividades. Todo ello para que el contenido de la ley (o norma) sea según las necesidades sociales, habiendo tomado en cuenta las mejores propuestas para su instrumentación.

El Congreso de Tlaxcala regula esta etapa “prelegislativa” que, de acuerdo con el reglamento del Congreso, comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos acerca de un proyecto de Ley (artículo 180 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, en adelante RICE).

Como lo muestran los estudios sobre el poder legislativo previamente analizados, los congresos estatales presentan diversos problemas en la elaboración o reforma de leyes, entre ellos: falta de programación adecuada de los temas legislativos por debatir (cuya agenda muchas veces se establece en

⁴² Paoli Bolio, Francisco José, “Importancia de la Información para el Trabajo Legislativo”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 54.

función de las noticias sensacionalistas presentadas en los medios de información); producción masiva de normas con la consecuente pérdida de calidad legislativa; inmadurez de la técnica legislativa; escaso desarrollo de las atribuciones legislativas (tanto para ejercer algunas de las facultades en el orden local, como para presentar iniciativas de reforma a la Constitución general); y otros.

Considero que, en esta primera etapa los congresos estatales también deben tener presente la “*planeación legislativa*”. El poder legislativo, como toda institución, requiere de una programación detallada de sus actividades, es decir, seleccionar los temas que abordará en el periodo que durará la legislatura, así como en los correspondientes años de ejercicio y periodos de sesiones.

La planeación precisa del acuerdo de las principales fuerzas políticas representadas, así como de una ordenación de los asuntos según criterios de urgencia e importancia, dejando espacio también para los imprevistos.

Esto puede realizarse a través de las juntas de coordinación política de los congresos, o bien, mediante las respectivas conferencias para la dirección y programación de los asuntos legislativos; llevado a cabo al inicio de cada legislatura, año y periodo de sesiones, con la correspondiente evaluación al concluir los mismos.

El resultado de dicha actividad se plasmaría en un documento que guíe la actuación de toda la legislatura, pudiéndosele denominar por ejemplo, “Programa Legislativo”. Así ocurre en el Congreso de Tlaxcala, donde la Mesa Directiva junto con la Gran Comisión elaboran el “programa legislativo”, para ello se promueven reuniones previas con los otros poderes y los ayuntamientos; dicho plan es sometido a la aprobación del pleno al inicio de cada periodo de sesiones (artículos 74 a 76 LOCE).

Los temas de la agenda legislativa pueden incluir desde luego los compromisos de campaña de los legisladores (una vez alcanzados los consensos necesarios), las iniciativas recibidas, y, principalmente, aquellos temas considerados como prioritarios de acuerdo con los estudios de los órganos de apoyo técnico de los congresos. Esto último le permitirá a la legislatura conocer a profundidad la problemática local y aplicar oportunamente las medidas que se requieran, independientemente que así lo solicite el

ejecutivo u otro ente, es decir, el congreso tendrá mayor autonomía en su actuación.

La planeación legislativa es una actividad institucional, es decir, realizada por el órgano legislativo en su conjunto, sin embargo, ello no impediría que los sujetos facultados para iniciar leyes o decretos (diputados en particular, ejecutivo, ayuntamientos) pudiesen presentar otros proyectos; en tales casos, si estos estuvieren dentro de los temas contenidos en el programa legislativo, enriquecerían las opciones para la realización de aquellos, o si fueren sobre otras cuestiones, serían tomados en cuenta para los subsiguientes periodos.

Esto ayudaría además para definir los asuntos prioritarios, trabajar en ellos, y concedería mayor legitimidad a los legisladores al ocuparse efectivamente de los problemas de la sociedad. Por otro lado, se evitaría la presentación masiva de iniciativas, que en considerables ocasiones saturan de trabajo innecesario a las comisiones y que aumentan el número de asuntos pendientes de resolución por las mismas; lo anterior, debido a que, a menudo algunos diputados presentan propuestas en temas poco trascendentes o promovidas únicamente con fines de protagonismo político; todo ello se evitaría con una adecuada planeación legislativa.

B. *Fase legislativa*

Esta etapa incluye las partes del *procedimiento legislativo* en sentido estricto: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia⁴³. Cecilia Mora-Donatto resume las fases de dicho procedimiento legislativo en tres: 1) de iniciativa; 2) de discusión y aprobación;

⁴³ Al procedimiento legislativo en algunas ocasiones se le denomina también “proceso legislativo”, sin embargo, considero más apropiado emplear el primer término. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *proceso* es “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, y *procedimiento* “método de ejecutar algunas cosas” o “actuación por trámites judiciales o administrativos”, es decir, el procedimiento comprende algo más concreto, como lo es el conjunto de pasos para la aprobación de una ley llevados a cabo por la institución representativa. Además, la palabra proceso en el ámbito jurídico puede entenderse como sinónimo de juicio, es decir, de actividad jurisdiccional.

3) integradora de la eficacia.⁴⁴ Con base en esta última sistematización, expondré propuestas concretas confrontándolas con la regulación legal de los congresos locales mexicanos.

a. *Etapas de iniciativa*

Las constituciones estatales en general, otorgan facultades de iniciar leyes o decretos a otros sujetos además de los legisladores y el ejecutivo, por ejemplo, a los ayuntamientos, órganos autónomos, poder judicial, incluso a los ciudadanos en particular directamente o mediante la iniciativa popular.

Respecto a la iniciativa popular, hay varias Entidades que la establecen en su ordenamiento jurídico: Zacatecas, Tabasco, Chiapas, Chihuahua, Tamaulipas, Distrito Federal, por citar algunas. Los requisitos en dichos Estados son distintos, el uso que los ciudadanos hacen de dicha figura también es variable,⁴⁵ por ello, cabría evaluar en cada uno de ellos si la iniciativa popular ha sido un verdadero instrumento de participación ciudadana, o simplemente una figura en el olvido.⁴⁶

⁴⁴ Mora Donatto, Cecilia, "Procedimiento Legislativo", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., s.a. tomo I, pp. 385-389. También señalados en: Mora Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000, p. 12.

⁴⁵ Por ejemplo, en el Distrito Federal la iniciativa popular debe ser presentada por un número de ciudadanos equivalente como mínimo al 0.5% de los inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal; se realiza mediante escrito dirigido a la Asamblea Legislativa acompañado del texto propuesto, el cual tiene que reunir los requisitos mínimos de técnica jurídica, así como contener una exposición de motivos (artículo 36 de la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal). La Mesa Directiva, o en su caso la Comisión de Gobierno, recibirá la iniciativa popular y después de anunciarla al pleno la turnará a una comisión especial, para que ésta determine si se acepta o rechaza. En caso de aceptarse, se seguirá a partir de ese momento el procedimiento legislativo ordinario.

Considero que en la práctica resultará muy difícil que se presente una iniciativa popular en este caso, pues exige un número muy alto de ciudadanos para emprenderla (aproximadamente 36,348 ciudadanos) quienes además deberán estar debidamente asesorados en materia jurídica y técnica legislativa para elaborar una proposición "aceptable", pero aún reuniendo lo anterior, la propuesta puede ser simplemente rechazada por la comisión especial.

⁴⁶ En diversos países está reglamentada la iniciativa legislativa popular, por ejemplo, en Austria (artículo 41 constitucional y ley federal de iniciativa legislativa popular de 1973), Italia (art. 71 de la Constitución), España (art. 87.3 constitucional); también los ciudadanos pueden participar a través de las audiencias en el procedimiento legislativo (casos de Estados Unidos y Alemania). Larios Paterna, María

Los congresos locales están llamados a tener mayor contacto con los habitantes del Estado, precisamente por su cercanía geográfica, por tanto, considero valioso impulsar la participación de los ciudadanos, asociaciones de vecinos, ayuntamientos, y demás entes locales en la iniciativa legislativa.

No obstante, para evitar una proliferación innecesaria de iniciativas, es preciso establecer criterios que permitan priorizar algunas y descartar otras, por ejemplo: por el sujeto que la presenta (ejecutivo, ayuntamientos tendrían primacía); la adecuación de la iniciativa a los temas del programa legislativo; la trascendencia de los temas que se abordan; el número de legisladores que apoyen la propuesta; el estudio técnico que acompañe a la iniciativa; entre otras más. Dichas pautas tendrían que establecerse por escrito y aplicarse de manera imparcial por las comisiones legislativas, o bien, por la Conferencia para programación de los trabajos parlamentarios.

Una experiencia es la existencia de una “comisión de examen previo”, la cual valora la procedencia de cada iniciativa presentada, y una vez aceptada la remite a la mesa directiva o a la comisión respectiva. Por ejemplo, en el Congreso de Nuevo León está la “comisión de examen previo” formada por los integrantes de la mesa directiva, quienes revisan los escritos dirigidos al Congreso y emiten su opinión motivada; el presidente de la mesa directiva tomando en cuenta la resolución de la comisión, podrá desecharla o enviarla a la comisión respectiva; por su parte, los legisladores podrán inconformarse por dicha decisión (art. 68 bis LOCE). En Sonora, la “comisión de examen previo y procedencia legislativa” dictamina sobre el trámite de aquellas propuestas presentadas por sujetos que carecen del derecho de iniciativa (particulares, corporaciones, autoridades, funcionarios), en caso de aprobarse, mandará la iniciativa a la comisión legislativa competente (art. 25 LOCE).

Otro aspecto importante dentro del procedimiento legislativo es la revisión de la constitucionalidad de la iniciativa. El poder legislativo, además de verificar que un proyecto legislativo reúne las recomendaciones de la técnica legislativa, debe estar seguro de su adecuación a la Constitución y a las leyes locales; para ello, podría someterse el proyecto de ley o reforma a un “control previo” mediante consulta al Poder Judicial del Estado. Éste resolvería en un

Jesús, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 89-177.

plazo breve si el proyecto de ley cumple o no con los requisitos de legalidad y constitucionalidad local; y en su caso, indicaría los preceptos que necesitan modificación.

Este control previo sería una innovación en las constituciones estatales, además, evitaría grandes errores en las leyes, y garantizaría su cumplimiento eficaz, pues la norma habría sido avalada previamente por el órgano jurisdiccional.⁴⁷

Al respecto, en el Congreso de Michoacán la comisión de puntos constitucionales tiene facultades para analizar la constitucionalidad de las iniciativas de leyes y decretos presentados al pleno, así como para apoyar a las demás comisiones en lo relativo a la legalidad y constitucionalidad de los asuntos que abordan (art. 62 LOCE).

En el Estado de Coahuila existe el “control de constitucionalidad previo” llevado a cabo por el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cuando el proyecto de ley o decreto ya ha sido aprobado por el poder legislativo y el Ejecutivo local ejerce su facultad de veto, es decir, se presenta en la fase integradora de la eficacia, por lo que me referiré a este caso más adelante.⁴⁸

b. Etapa de discusión y aprobación

La parte más importante del análisis dentro de la etapa de discusión se realiza en las comisiones legislativas, por ello, es necesaria la reglamentación del trabajo en comisiones para que este sea más eficaz. En ese aspecto, destacan el Congreso de Jalisco y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

⁴⁷ Esto se asemejaría al control de constitucionalidad previo llevado a cabo por el Consejo Constitucional en Francia (tribunal constitucional de ese país), esto ocurre cuando en el procedimiento legislativo se somete a su consideración un proyecto de ley elaborado por el Parlamento; en un breve plazo el Consejo Constitucional resuelve si dicho proyecto es o no contrario a la Constitución. Sobre el tema puede verse Cedie, Rogek y Leonnet, Jean, “El Consejo Constitucional francés”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 146, marzo – abril, 1966, pp. 65-88.

⁴⁸ Respecto al control previo de constitucionalidad en Coahuila se puede consultar: Aviña Martínez, Rogelio, “El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza”, en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 251-269.

que cuentan con reglamentos específicos para el trabajo en comisiones.⁴⁹ En ellos se establecen reglas para el funcionamiento interno, sesiones, votaciones, sanciones por inasistencia, participación de los órganos técnicos, entre otros aspectos; esto facilita la labor parlamentaria.

También es recomendable que el diputado que presenta una iniciativa legislativa pueda participar con derecho a voz en la comisión que dictamina, ello le permitirá defender su propuesta, presentar argumentos y en su caso, velar por la imparcialidad en el análisis y dictamen.

En esta etapa colaboran de una manera fundamental los órganos de apoyo técnico, por tanto, considero importante velar por su afianzamiento institucional.

Una vez aprobado el dictamen, es conveniente realizar una nueva revisión de técnica legislativa que incluya desde luego, la corrección de estilo; esto podría llevarse a cabo por los servicios de apoyo técnico. Posteriormente, los integrantes de la comisión podrán revisar y aprobar en su caso, los cambios realizados en cuanto a la redacción del proyecto. Al respecto, en el congreso de Michoacán se establece la obligación de las comisiones de cuidar la presentación de la redacción y estilo del cuerpo normativo de los dictámenes, antes de presentarlos al pleno (art. 123 LOCE).

De igual forma, al presentarse un dictamen al Pleno, los órganos de apoyo parlamentario deberán estar atentos para mantener los criterios de técnica legislativa, aún con los posibles cambios fruto de la deliberación plenaria. Desde luego que el texto final aprobado por el pleno ya no podría ser modificado de ninguna forma, así se establece en el Congreso de Aguascalientes (art. 140 LOCE).

Por otro lado, en determinados congresos está la figura del “voto particular” contra el dictamen aprobado por la comisión, es el caso del Estado de Michoacán donde se denomina “dictamen de la minoría”. Dicho escrito es firmado por el miembro de la comisión que disiente del voto de la mayoría y se anexa al dictamen de la comisión, previendo que en caso de que el pleno rechace el de la mayoría se discutirá el dictamen de la minoría (art. 124 LOCE).

⁴⁹ *Reglamento de las Comisiones del H. Congreso del Estado de Jalisco*, entró en vigor el 17 de junio de 2001; *Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, publicado el 30 de diciembre de 2003.

También en el Congreso de Querétaro se regulan los llamados “votos disidentes en los dictámenes”, con la posibilidad de que se consignen por separado en el dictamen las razones del desacuerdo y la firma de los integrantes disconformes (art. 92 LOCE). En Baja California, está previsto como un escrito firmado por el diputado disidente del dictamen, mediante el cual se dirige al presidente de la comisión y al coordinador de su grupo parlamentario (art. 70 LOCE).

Además de lo anterior, es beneficioso tener un control del desarrollo de las distintas etapas del procedimiento legislativo, es decir, contar con un órgano encargado de velar por el eficaz cumplimiento de todas las actividades implicadas en la elaboración o modificación de una norma. Acerca de esto, el Congreso de Jalisco cuenta con el “comité de proceso legislativo”, encargado de velar por la realización de las tareas específicas de los órganos técnicos, de las comisiones legislativas y de los diputados.

En efecto, la ley orgánica del congreso jalisciense faculta a dicho comité para el registro, seguimiento y vigilancia de los asuntos remitidos a la dirección de procesos legislativos, a la dirección de asuntos jurídicos y dictamen legislativo (ambas dependientes de la secretaría general), así como al Instituto de investigación y estudios legislativos. El comité de proceso legislativo también cuida del cumplimiento en la planeación y programación armónica de las sesiones de las comisiones; y se ocupa también del registro, seguimiento y vigilancia de las asistencias de los diputados a las sesiones (art. 123 LOCE).

Además, la referida ley ordena la rendición de informes periódicos al comité de proceso legislativo por parte del instituto y las comisiones. El Instituto de investigación y estudios legislativos presenta el informe mensualmente (art. 62, frac. VI, LOCE). Las comisiones legislativas deben rendir sus informes cada cuatro meses para dar cuenta de las reuniones de trabajo realizadas y la asistencia de los diputados a ellas (arts. 71 y 116 LOCE); cada seis meses, para informar sobre los acuerdos internos emitidos por la comisiones (art. 113 LOCE); y de forma anual para informar todas las actividades realizadas (art. 69 LOCE).

Lo anterior constituye una innovación desarrollada por el Congreso de Jalisco, que permite llevar a cabo un mayor control de las etapas del procedimiento legislativo y su cumplimiento por los sujetos encargados.

En dicha tarea son de gran ayuda los sistemas de informática legislativa, específicamente, aquellos que muestran las iniciativas presentadas y el estado en que se encuentran; ello facilita también la identificación de los asuntos pendientes para que sean concluidos dentro de la misma legislatura, evitando así rezagos o cargas de trabajo innecesarias para las siguientes legislaturas.

También son importantes los informes generales de actividades realizados al término de cada periodo de sesiones, año de ejercicio y de la legislatura en general.⁵⁰

c. Etapa integradora de la eficacia

En esta fase destaca el caso del “control previo de constitucionalidad de leyes o decretos” regulado en el artículo 90 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila. Dicho control se presenta cuando el ejecutivo local ejerce la facultad de veto sobre alguna ley o decreto por considerarla contraria a la Constitución local y solicita al pleno del Tribunal Superior de Justicia que emita una opinión al respecto. Así, el Tribunal deberá emitir su opinión en un breve tiempo (no se especifica cuanto), la opinión será vinculante para el poder legislativo, quien deberá modificar o suprimir los preceptos que sean considerados inconstitucionales para continuar con el procedimiento legislativo.

No obstante, el poder legislativo decide si acepta o no que el Tribunal emita la referida opinión; ya que se prevé que si así lo acuerda la mayoría de sus miembros (se entiende una mayoría simple) podrá suspender el procedimiento legislativo en espera de la opinión del Tribunal; o bien, si así lo decide la mayoría absoluta de sus miembros, podrá decidir no suspender el procedimiento, y en este caso, el Tribunal declarará sin materia la solicitud de opinión.

⁵⁰ Para profundizarse sobre otras propuestas en el procedimiento legislativo, puede verse: García-Escudero Márquez, Piedad, “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 74, Mayo-Agosto, 2005, pp. 213-259; Varios autores, *Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias – Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004; Valle Espinosa, Alfredo del, *Apuntes Legislativos; 1954-2006*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/apuntes.htm>

Además, el congreso estatal por una mayoría de dos terceras partes de los votos de los legisladores podrá superar el veto del gobernador, entrando en vigor la ley o decreto. En este caso, se podrá impugnar posteriormente dicha ley o decreto mediante una acción de inconstitucionalidad.

Desde mi punto de vista este control previo de constitucionalidad es poco operante, ya que está subordinado a que el ejecutivo primero ejerza el veto, además, la eficacia de este control dependerá también de que el poder legislativo acepte que el poder judicial emita su opinión.

Desde mi óptica, el control previo de constitucionalidad debería ser ejercido antes de aprobar la ley o decreto, y los sujetos legitimados para solicitarlo deberían ser las minorías parlamentarias. Es decir, propongo que cuando un 33% de los miembros de la cámara considere que un proyecto de ley o decreto (o una parte del mismo) es contrario a la Constitución local, se solicite al pleno del Tribunal Superior de Justicia emita una opinión al respecto en un plazo perentorio (10 días hábiles, por ejemplo); la resolución del Poder Judicial será vinculante para el Congreso; y en caso de que el tribunal no resuelva en el plazo señalado, se considerará que el proyecto de ley o decreto es acorde con la Constitución y no podrá impugnarse posteriormente.

Por otro lado, y continuando con esta etapa integradora de la eficacia, también destaca la figura del referéndum que diversos Estados regulan como posibilidad para que una ley entre en vigor. Específicamente, los Estados de Baja California (artículo 112 CPE), Colima (art. 130 CPE), Guanajuato (art. 143 CPE), Chihuahua (art. 202, frac. II CPE), Jalisco (art. 117 CPE), Veracruz (art. 84 CPE) prevén la figura del referéndum para las reformas a la Constitución local. Y en Baja California Sur (art. 63 CPE) se podrán someter a referéndum todas las leyes expedidas por el congreso, excepto las de carácter fiscal.⁵¹

⁵¹ Arteaga Nava, Elisur, “Los constituyentes locales”, en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 191 y 194. Gámiz Parral, Máximo N., “La reforma de las Constituciones”, en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 293-323.

El referéndum permite a los ciudadanos participar en el procedimiento legislativo dentro de esta fase integradora de la eficacia, por lo que considero positivo incluir dicha posibilidad no solo para las reformas constitucionales, sino también para todas las leyes emitidas por los congresos locales, con excepción de las de carácter tributario.

C. Fase postlegislativa

La labor del poder legislativo no concluye con la publicación de la ley o reforma, sino que continúa en la evaluación de los efectos que ésta produce, el estudio de ellos y su posible modificación. En la etapa postlegislativa se puede llevar a cabo la “evaluación y reforma de las leyes”, es decir, verificar la eficacia de las normas expedidas y en su caso, hacer las modificaciones pertinentes.

Las leyes tienen como objetivo regular la conducta en sociedad orientándola hacia el bien común, por ello, cuando una norma no cumple dicho objetivo o lo hace de manera deficiente, es preciso “rediseñarla” adecuándola a los fines del Estado. El legislador tiene que estar atento a los cambios económicos, políticos y sociales, aplicando las medidas oportunas. A continuación presentaré propuestas para esta fase.

a. Registro y difusión de leyes

Para todo congreso es fundamental conocer con precisión el número de leyes vigentes en su jurisdicción, ello le permitirá evitar lagunas de ley, duplicidad de preceptos jurídicos o incluso contradicción de ellos, además dará certidumbre jurídica y evitará numerosos litigios ante las instancias jurisdiccionales. Para ello, resulta de gran ayuda los sistemas de informática legislativa ya referidos, que permiten un registro exacto de las leyes vigentes, sus reformas y otros datos relevantes sobre las ellas (impugnaciones judiciales, leyes relacionadas, estudios sobre las mismas, etcétera). Así pues, considero que el primer paso para llevar un control efectivo de las leyes es establecer una base de datos confiable y en constante actualización.

De la misma forma, una medida que puede ayudar a la efectividad de las leyes es la difusión de éstas entre la ciudadanía, es decir, que el poder legislativo presente de manera sencilla y clara a través de los medios de

información, algunos aspectos de las leyes expedidas, por ejemplo, su contenido, alcances, obligaciones, derechos, sanciones. Ello contribuirá a que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones de la ley, y se cuente con mayores elementos para su evaluación, ya que no se puede valorar lo desconocido.

b. *Evaluación de normas*

La labor del legislador incluye también la verificación en la aplicación adecuada de la norma expedida.

La evaluación legislativa implica el análisis objetivo de diferentes factores para estudiar los efectos producidos por una norma jurídica expedida por el poder legislativo. Alberto Figuroa y José Osés, letrados en el parlamento Vasco, presentan una definición de evaluación legislativa como el “conjunto de análisis basados en el empleo de métodos científicos, tanto sobre la implementación como sobre los efectos de los actos legislativos”.⁵²

Dichos autores presentan como criterios de evaluación legislativa los siguientes: 1) la efectividad (esto implica medir la correspondencia o desviación entre normas y práctica, es decir, entre el derecho y el hecho); 2) la implementación (la puesta en práctica de la legislación o ejecución); 3) la eficacia (la cual puede medirse por la relación existente entre el resultado realmente obtenido y el realmente querido); 4) la eficiencia (la relación entre los medios utilizados y los resultados); y 5) el impacto (conjunto de comportamientos, hechos o situaciones que produce la legislación).⁵³

Así, la evaluación implica estar atento a indicadores como los siguientes:

a) *La ejecución y reglamentación del ejecutivo*: implica verificar que la normativa reglamentaria no se aparte del sentido de la ley; recabar datos sobre la aplicación concreta en las entidades de la administración pública; analizar los problemas o situaciones surgidas a partir de su aplicación o a falta de ésta; identificar nuevos aspectos que deben regularse.

Considero que esta labor de seguimiento podrá ser realizada por las comisiones legislativas que emitieron la norma, con el auxilio de los órganos

⁵² Figuroa Laradogoitia, Alberto y Osés Abando, José, “La evaluación legislativa como control parlamentario”, en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit., p. 214.

⁵³ *Ibidem*, pp. 216-218.

técnicos del Congreso; ello permitirá además que los parlamentarios vigilen de cerca a los órganos de la administración pública y coadyuven también en la resolución de nuevos problemas.

b) *Resoluciones del poder judicial*: para ello será necesario llevar un registro del número de recursos contra dicha ley ante los tribunales locales y federales; de los conflictos entre particulares vinculados a la aplicación de la norma; de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales; de la jurisprudencia establecida y otros.

Estos datos facilitarán la evaluación de las leyes y al mismo tiempo, del trabajo desempeñado por el Congreso, pues si una norma es declarada inconstitucional por el poder judicial, se puede entender como una llamada de atención al legislativo para que su actuación sea conforme al orden constitucional y legal establecido.

Dicha información también permitirá detectar lagunas de ley, antinomias u otras inconsistencias que requieran reforma. En esta tarea es indispensable la participación de los órganos de apoyo parlamentario y el uso de bases de datos que acopien toda la información.

c) *Estudios académicos*: incluye los libros, artículos de revistas, reseñas, comentarios e investigaciones realizados por los estudiosos de la materia respecto a la ley; asimismo, los congresos, seminarios, encuentros académicos en torno a dicha temática; así como las opiniones de expertos, y otros. Todo ello también resulta útil para evaluar la efectividad de la norma expedida.

d) *Acontecimientos sociales*: conlleva analizar la respuesta de los grupos sociales a la ley; manifestaciones, protestas; comunicados; opinión pública en torno a ésta; problemas prácticos de aplicación; complicaciones surgidas; etcétera. El análisis de estos factores también aportará indicadores para evaluar el impacto de las leyes.⁵⁴

c. *Elaboración de nuevas reformas*

⁵⁴ Para mayor abundamiento del tema puede verse: Sáinz Moreno, Fernando, "Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa", en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2006, pp. 19-35.

Con el auxilio de los apoyos descritos se podrá diseñar una adecuada reforma a las leyes expedidas y así mantener actualizado el orden jurídico con la realidad social.

Es conveniente establecer plazos para evaluación de los efectos de las normas expedidas, por ejemplo, cada seis meses, dos años, cinco años, dependiendo de la materia.

Sobre la evaluación de las leyes, en el congreso de Tlaxcala se regula la “etapa poslegislativa” y tiene como objetivo evaluar la eficacia y consecuencias de la norma jurídica en los ámbitos social, cultural, político y económico, así como el impacto normativo que produzcan para su rediseño y modificación posterior (arts. 187 a 191 RICE).

En el derecho comparado, destaca el caso del “Análisis del impacto legislativo” (*Regulatory Impact Analysis, RIA*) que consiste en un método empleado para valorar los costes y consecuencias de la promulgación de cada ley y evaluar los anteproyectos de nuevas leyes que aplican organismos e instituciones de todos los Estados miembros de la Unión Europea.⁵⁵ Dicha evaluación sistemática de los efectos de las normas se aplica en países como Francia, Países Bajos, Bélgica, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.⁵⁶

d. *Innovación legislativa*

Finalmente, algo también vinculado con la función legislativa es la innovación legislativa, es decir, aquellas acciones encaminadas a la investigación y desarrollo de nuevas leyes o mejora de las ya existentes, con el objeto de establecer un marco jurídico adecuado a las situaciones que la sociedad presenta, por ejemplo: normas para afrontar los efectos del calentamiento global, la migración, la disminución de los recursos naturales, la contaminación ambiental, la producción de nuevos tipos de energía, la planeación urbana, por citar algunos.

La innovación legislativa está relacionada también con la búsqueda de nuevas soluciones a los problemas ya existentes, como la corrupción, la falta

⁵⁵ Karpen, Ulrich, “La implantación de la evaluación legislativa en Europa: Modelos y tendencias actuales”, en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2006, pp. 57-87.

⁵⁶ *Idem*.

de participación política, la ilegalidad en el actuar cotidiano, la delincuencia, etcétera; lo anterior, a través de investigaciones serias y con un sustento científico adecuado, que pueda incluso anticiparse a la manifestación de los problemas.

Debido a que dichos fenómenos inciden en todos los ámbitos de gobierno, es importante que desde los congresos estatales se impulsen nuevas alternativas de solución. Particularmente pueden participar en la investigación legislativa y la mejora regulatoria.

El poder legislativo debe desarrollar sus propios sistemas de investigación que le permitan ser independiente del ejecutivo. En múltiples ocasiones los propios legisladores ignoran el contenido real de las leyes que aprueban, sea por el carácter especializado de éstas, o por descuidos en el procedimiento.

Por ello, es recomendable que cada congreso cuente con investigadores que además de asesorar en los proyectos de ley que se presentan, sean capaces de desarrollar propuestas innovadoras sobre temas no abordados, o sobre aquellos que no han tenido una solución efectiva.

También es significativo que se realicen estudios periódicos respecto al propio órgano legislativo, sobre su normativa, prácticas, procedimientos, sanciones, deficiencias, etcétera, con el objeto de alcanzar su desarrollo óptimo.

La investigación legislativa podría hacerse por los legisladores de las comisiones, así como por el personal de apoyo parlamentario del Congreso, y a su vez auxiliarse de otros entes (universidades, centros de investigación, organismos de la sociedad civil).

Por otro lado, también es recomendable que existan investigaciones sobre la normativa estatal y su mejora regulatoria, independientemente que dicha tarea también la realice el poder ejecutivo. Esto le permitirá al Congreso disponer de mayores elementos para legislar atendiendo al bien común, y con la legitimidad de representar la pluralidad política de la sociedad, cualidad que lo distingue del ejecutivo.

Nótese que tanto la investigación legislativa como la mejora regulatoria deben ser tareas permanentes, es decir, no solo realizarlo con motivo de un procedimiento legislativo concreto, sino de manera periódica.

En la legislación de las entidades federativas mexicanas, existe la reglamentación de mejora regulatoria y la innovación en el ámbito del poder ejecutivo; así se establece en la ley orgánica del poder ejecutivo de Tabasco, en la ley orgánica de la administración pública del Estado de San Luis Potosí, Hidalgo; en el código administrativo del Estado de México, en la ley de mejora regulatoria del Estado de Zacatecas y sus municipios, en la ley del procedimiento administrativo del Estado de Jalisco y sus ayuntamientos; así como en diversas leyes de materias específicas (educación, medio ambiente, turismo), entre otras. Sin embargo, considero necesario que también el poder legislativo se ocupe de ello, en la forma ya explicada.

En suma, para fortalecer la función legislativa es preciso que los congresos estatales establezcan o consoliden procesos de investigación y análisis en cada una de las etapas del procedimiento legislativo.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO

La función de control es, desde mi punto de vista, la tarea fundamental de los parlamentos en la actualidad, ya que de ello dependerá el equilibrio entre los poderes públicos.

Controlar al ejecutivo es una de las razones que fundamentan la presencia del poder legislativo, es decir, que exista un ente capaz de ser un contrapeso a su actuación. Como lo asevera Diego Valadés, “controlar al poder es un acto de poder”, y no se controla al poder estando fuera del poder, tampoco cuando se actúa sin poder y mucho menos contra el poder, es decir, el control se realiza mediante instrumentos que el propio poder establece, los cuales deben tener una naturaleza bidireccional, de lo contrario el controlador se convertiría a su vez, en un poder arbitrario, sin control.⁵⁷ Así pues, no se podría hablar de un verdadero poder legislativo cuando éste no tuviera “poder” para controlar al ejecutivo.

Históricamente el parlamento surge para ser un contrapeso a la arbitrariedad de los monarcas medievales, y ha evolucionado hasta la

⁵⁷ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 17.

actualidad como uno de los poderes públicos, necesario para el equilibrio en todo sistema democrático.

El control es un elemento clave en la Constitución y en el Estado de Derecho democrático; como manifiesta el profesor español Manuel Aragón, no es concebible la Constitución como norma y menos la Constitución del Estado social y democrático de Derecho si no descansa en la existencia y efectividad de los controles⁵⁸; de los cuales, el control realizado por el parlamento debe ser de gran trascendencia. Precisamente, el Estado social y democrático de Derecho descansa en una efectiva división de poderes, donde éstos actúan dentro de los límites establecidos por el ordenamiento legal gracias a los controles inter orgánicos que la Constitución establece.

Aragón en la obra citada, hace referencia a tres tipos de control del poder en general, a saber: social, político y jurídico; el primero se integra por procesos no institucionalizados, generales y difusos, por ejemplo, la opinión pública y los medios no públicos de presión; el control político y jurídico, por el contrario, se integran por acciones institucionalizadas.

El control jurídico es de carácter objetivo, pues el canon de control es un conjunto normativo fijo y predeterminado; el objeto de control se somete a una valoración basadas en razones jurídicas (reglas de verificación); el control es de carácter necesario, ya que el órgano que controla tiene que emitir necesariamente una resolución; dicho control es realizado por órganos imparciales, independientes y dotados de especial conocimiento de derecho, en esencia: órganos judiciales; el control jurisdiccional es el ejemplo genuino.

El control político es de carácter subjetivo, pues no existe canon fijo y predeterminado de valoración, sino de composición eventual y plenamente disponible; el juicio o valoración del objeto sometido a control está basado en razones políticas (de oportunidad); tiene un carácter voluntario, ya que el órgano o sujeto controlante es libre para ejercer o no el control, y una vez

⁵⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder: Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 34-37.

ejercido no implica necesariamente la emisión de una sanción; el control político está a cargo precisamente de órganos políticos.⁵⁹

El control que realiza el poder legislativo es básicamente un control político, mientras que el que realiza el poder judicial es un control jurídico. El control parlamentario no solo opera cuando hay alguna sanción directa al Ejecutivo, sino también en todo acto de crítica al gobierno o a la mayoría parlamentaria. Por lo anterior, el control parlamentario no es exclusivo de los países con régimen parlamentario, sino también se presenta en aquellos con un régimen presidencial en cualquiera de sus variantes.

Manuel Aragón habla de dos tipos: el control “por el parlamento” y el control “en el parlamento”. El primero es ejercido por el parlamento como órgano y, por ende, por la mayoría, al aprobar una acción directa contra el Ejecutivo (moción de censura, juicio político, destitución, etc.); mientras que el control “en el parlamento” es llevado a cabo por los parlamentarios de manera individual o por los grupos minoritarios, quienes realizan acciones de crítica, investigación e información de las acciones del gobierno, cuyo resultado no lleva aparejada una sanción directa, sino indirecta, la cual se convierte en un instrumento de presión, de fomento del control social del poder y de incitación a un futuro control electoral.⁶⁰

En un sentido semejante habla Cecilia Mora-Donatto cuando afirma que el control parlamentario “es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”.⁶¹ Dicha autora destaca que el control parlamentario se realiza cuando se fiscaliza la actividad del gobierno, es decir, se evalúa, aún cuando no lleve una sanción inmediata. Y algo muy importante: el control se realiza en todas las actividades que efectúa el parlamento, es

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 54-71.

⁶⁰ Aragón, Manuel, "Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado", *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, vol. I, pp. 321-324.

⁶¹ Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México 1998, p. 29.

decir, que cuando ejerce la función legislativa, financiera o cualquier otra, puede estar realizando al mismo tiempo un control.

Susana Pedroza enumera diversos instrumentos en los que se acentúa el control parlamentario, dependiendo del régimen político de que se trate, entre los que destacan: la aprobación de Presupuestos del Estado; autorización para emitir deuda pública o solicitar créditos; las comisiones parlamentarias de investigación; la fiscalización a través de tribunales de cuentas o instituciones auditoras; las comparecencias o informes de funcionarios del gobierno; el nombramiento o ratificación de funcionarios; el establecimiento del Defensor del Pueblo, comisario parlamentario, o también llamado *Ombudsman*; la realización de preguntas, interpelaciones, mociones y cuestiones de confianza a los miembros del Gobierno;⁶² la suspensión de garantías individuales; declaración de guerra; y otros, en todos ellos debe garantizarse un uso responsable y libre por parte de la institución representativa.

En México, el Congreso General cuenta con instrumentos de control establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que destacan las siguientes: comisiones de investigación (art. 93), el informe de gobierno que presenta el presidente de la República (art. 69), las preguntas por escrito que pueden formularse con motivo de dicho informe (art. 69), las comparecencias de funcionarios (art. 93), las interpelaciones y preguntas a funcionarios públicos (art. 93), la aprobación de empréstitos, deuda pública o montos de endeudamiento (art. 73, frac. VIII), la aprobación de la ley de ingresos (arts. 73 frac. VII y 74, frac. IV), el juicio político (art. 110), la autorización para la suspensión de garantías (art. 29); la declaración de guerra (art. 73, frac. XII); la facultad al ejecutivo para modificar las tarifas de exportación e importación (art. 131).

La Cámara de Diputados cuenta con la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos (art. 74, frac. IV), la revisión de la cuenta pública (art. 74, frac. VI), el nombramiento de los consejeros del Instituto Federal Electoral

⁶² Para mayor profundidad en el estudio de estos instrumentos se puede ver: Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del Gobierno: función del "poder legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 91-108.

(art. 41, frac. V); la declaración de procedencia por responsabilidad penal de funcionarios (art. 111).

El Senado cuenta con facultades exclusivas para analizar la política exterior (art. 76 frac. I); aprobar los Tratados Internacionales (art. 76 frac. I); erigirse como jurado de sentencia en el juicio político (art. 110); autorizar la salida de tropas nacionales o la entrada de tropas extranjeras (art. 76, frac. III); nombrar al titular y miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102); designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de entre las personas propuestas por el Ejecutivo; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda (art. 76, frac. II), del Gobernador del Banco de México (art. 28), del presidente y junta de gobierno del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (art. 26, apartado B), que realice el presidente de la República; declarar que debe nombrarse gobernador provisional cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado (art. 76, V); resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado (art. 76, frac. VI), autorizar los convenios sobre límites entre Entidades Federativas (art. 76, frac. XI); resolver conflictos sobre límites territoriales (art. 76, frac. XI); nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos previstos (art. 76, frac. IX).⁶³

Anteriormente el Congreso General contaba también con la potestad para autorizar que el presidente de la República se ausentare del territorio

⁶³ Para abundar sobre el tema puede verse: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, pp. 295-303. También: Raigosa Sotelo, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 166-182, dicho autor clasifica las vías de ejercicio de la función de control por el Senado en 6 rubros: control sobre actos políticos del poder ejecutivo federal; control sobre los actos políticos de gobiernos estatales y del Distrito Federal; controles sobre actos de órganos administrativos; controles previos a través de nombramientos de funcionarios de otras instituciones; control jurisdiccional y control presupuestario. Cecilia Mora-Donatto clasifica y enumera como mecanismos donde el control se percibe con mayor nitidez: el procedimiento legislativo, controles financieros, control sobre los nombramientos presidenciales, comparecencias de miembros del gobierno y las comisiones de investigación, con la posibilidad de incluir también al informe presidencial, así como las preguntas e interpelaciones. Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, D.F., No. 4, Enero-Junio, 2001, pp. 99-111.

nacional, constituyendo el ejercicio de esta facultad un verdadero acto de control parlamentario, sin embargo, mediante reforma constitucional publicada el 29 de agosto de 2008, se suprimió esta facultad del Congreso General; actualmente, el presidente de la República ya no requiere autorización cuando la ausencia sea por hasta siete días, basta que informe a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, únicamente cuando la ausencia sea mayor a siete días, si requerirá autorización del Senado (art. 88).

Estos actos de control tienen su equivalencia en los congresos estatales con algunas variantes, que describiré a continuación.

Respecto al informe del ejecutivo, en ciertas Entidades está permitido que los legisladores intervengan en tribuna en presencia del gobernador o puedan formularle preguntas directamente, por ejemplo, en Chihuahua (art. 12 LOCE), San Luis Potosí (art. 41 LOCE) y Distrito Federal (por acuerdo parlamentario específico). Este ejercicio le permite al congreso, especialmente a las minorías parlamentarias, realizar un mayor control de la actividad del Ejecutivo.

De la misma forma, está regulada la aprobación previa del poder legislativo para la realización de determinados actos de los otros poderes, lo cual constituye también el ejercicio de un control. Por ejemplo, en Guerrero es necesaria la autorización del Congreso al ejecutivo estatal y a los ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del Estado o del municipio (art. 8, frac. XXXIX). En Estados como Durango (art. 66 CPE), Jalisco (art. 43 CPE), San Luis Potosí (art. 109 LOCE), Zacatecas (art. 65 CPE), Nuevo León (art. 86 CPE), también se requiere la autorización del órgano legislativo para que el gobernador pueda ausentarse por determinado tiempo del territorio de la Entidad.

Por otro lado, la solicitud de información o documentación a entidades de la administración pública, poder judicial, municipios, y otros, llevada a cabo por las comisiones ordinarias con la consecuente sanción en caso de no proveerse, también constituye formas de control. En Aguascalientes, por ejemplo, está previsto que en caso de no proporcionar la documentación requerida, se podrá acudir en queja ante el ejecutivo, además será motivo de sanción y responsabilidad para el funcionario público (art. 92 LOCE).

Acerca de las comparecencias, en Guerrero se establece que cuando sean citados los titulares de la administración pública se les enviará previamente las preguntas que deben responder; ellos presentarán un informe por escrito con una antelación mínima de setenta y dos horas a la celebración de la sesión (arts. 156 y 157 LOCE). En dicho Estado, también está regulada la comparecencia de los presidentes municipales para informar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta (art. 8, frac. XXX, LOCE).

La comparecencia de los funcionarios públicos también está prevista durante el procedimiento legislativo, con objeto de que proporcionen la información que la comisión dictaminadora les solicite. Así se regula por ejemplo, en los congresos de Guanajuato (art. 150 LOCE), Jalisco (arts. 115 y 158 LOCE), Sonora (art. 64 LOCE), Tabasco (art. 61 LOCE), Tlaxcala (art. 54 LOCE).

De la misma forma, en los casos de los nombramientos de funcionarios en los que interviene el poder legislativo, los interesados en el cargo comparecen ante las comisiones o el pleno del Congreso, así ocurre en Estados como Nayarit (art. 99 LOCE).

No obstante, considero que todavía no se llega a un efectivo control del ejecutivo por parte de las legislaturas locales mexicanas. En Latinoamérica se acusa a los parlamentos de ser débiles frente al ejecutivo, y por tanto, tener poca capacidad de control hacia el gobierno. En los congresos locales mexicanos también persiste esa debilidad frente a los gobernadores estatales, quienes en los últimos años han adquirido mayor importancia en el sistema político mexicano.

El poder legislativo estatal tiene la tarea de ser un contrapeso al ejecutivo y evitar toda clase de autoritarismo, a continuación presento algunas propuestas para mejorar el ejercicio del control parlamentario, esto, además de las proposiciones ya referidas respecto al ejercicio de otras funciones parlamentarias, las cuales también pueden referirse a actos de control.

Comisiones de investigación

Debido a que uno de los medios de control más importantes son comisiones especiales de investigación, considero imperioso mejorar la regulación legal de ellas en los siguientes aspectos:

1) Aumentar los supuestos establecidos para su creación: que puedan investigar a cualquier ente de la administración pública, de los municipios, del poder judicial, de los órganos autónomos, incluso de particulares vinculados con actividades gubernamentales (contratistas, concesionarios, fideicomisos, asociaciones civiles). Considero que ello no implicaría invasión de jurisdicciones, o a la privacidad de los particulares, sino un genuino ejercicio del la potestad controladora del Congreso al abordar cuestiones vinculadas al orden público.

2) Disminuir los requisitos para constituir las: que las minorías por sí solas puedan acceder a este tipo de control, reduciendo el porcentaje de votación requerido para la creación de una comisión, por ejemplo, a petición del 20% de los integrantes de la asamblea. En ciertas legislaturas, el órgano rector tiene el monopolio en la integración de comisiones, por ejemplo, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se constituyen a propuesta de la comisión de gobierno (art. 69 ley orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), esto obstaculiza la creación de dichos órganos, ya que normalmente el partido mayoritario controla el órgano rector y por tanto, puede oponerse a la investigación.

3) Dotar a las comisiones de un funcionamiento más objetivo sin influencias partidistas: eliminar el criterio de integración basado en porcentajes de representación partidista, ya que ello en algunas ocasiones impide su desarrollo eficaz. Como ocurre normalmente, si la investigación afecta los intereses del partido mayoritario éste obstaculizará su actuación y, a través de su mayoría, impondrá su voluntad. Por lo anterior, considero que los integrantes de las comisiones de investigación deben garantizar también imparcialidad en su actuación; en estos casos, podrían formar parte de ellas el personal de apoyo parlamentario, así como personas externas que avalen un desempeño especializado, objetivo, imparcial y profesional.

4) Facilitar la aplicación de medidas concretas como consecuencia de las indagaciones: adecuar el marco legal para que las conclusiones de la comisión de investigación tengan efectos vinculantes para el congreso; que los

resultados de la averiguación puedan servir como prueba para iniciar procedimientos jurisdiccionales, tanto en el congreso (juicio político, declaración de procedencia), como ante otros poderes (procedimiento administrativo, penal, civil) y sancionar a los funcionarios que se nieguen a proporcionar información o que lo hagan con falsedad.

5) Dotar a las comisiones de los recursos necesarios para desempeñar su función: establecer partidas presupuestales fijas para financiar este tipo de investigaciones; establecer penas pecuniarias a los funcionarios declarados culpables a fin de que reparen el daño causado al Estado, así como se recupere el costo de los gastos de investigación.

Comparecencias de funcionarios y preguntas

Acerca de la presentación de los funcionarios públicos ante el Congreso, así como la formulación de cuestionamientos por parte de los legisladores, sugiero lo siguiente:

1) Mejorar el marco jurídico para evitar que los funcionarios públicos se sustraigan de la obligación de comparecer ante el pleno o las comisiones que requieran su presencia.

2) Regular sanciones para las personas que no comparezcan cuando el congreso lo haya solicitado debidamente, así como para aquellos que no se conduzcan con la verdad (delito de falsedad de declaración ante el congreso; o bien, el delito de falsedad de declaración ante autoridad distinta de la judicial que ya existe en muchos códigos penales de los estados).

3) Establecer la posibilidad de formular preguntas por escrito previo a la comparecencia del funcionario público; lo anterior con el fin de que responda a éstas por escrito, sean publicadas en la gaceta parlamentaria y en el día de su presentación se debata sobre ellas. Los cuestionamientos podrían versar sobre cuestiones específicas o técnicas que requiera una explicación detallada.

Las comparecencias tienen un especial valor para la democracia, ya que al ser difundidas por los medios de información, el pueblo (titular de la soberanía) conoce y puede valorar la actuación de los funcionarios públicos.

Ratificación de secretarios de despacho

Establecer la ratificación por parte del Congreso respecto de los nombramientos de los secretarios de despacho. Ello fortalecería el control del poder legislativo así como generaría mayor gobernabilidad en el Estado, pues

los titulares de las dependencias gubernamentales contarían con la anuencia de la mayoría parlamentaria.

Esto permitiría además mejorar el ejercicio de la función pública, pues se exigiría que los que se nombren para dichos cargos estén altamente capacitados y firmemente comprometidos con la tarea por desempeñar. La intervención del poder legislativo en el nombramiento de autoridades del Estado tiene cada vez más importancia para el ejercicio eficaz de sus funciones, pues como señala el profesor español Pablo García Mexía, dicha intervención tiene su razón de ser en el deseo de “preservar a la institución de que se trate”, para así asegurar al máximo la fiabilidad de sus labores.⁶⁴

Considero que la ratificación de los secretarios no limitaría la actuación del Ejecutivo, pues éste contaría con facultades para nombrar a un funcionario interino hasta que el poder legislativo resuelva, como ocurre en Estados Unidos, que cuando el órgano legislativo (el Senado federal en este caso) no se ha pronunciado sobre un funcionario nominado por el presidente de la República, éste puede realizar un nombramiento interino; además, cabe señalar que gracias a este sistema de ratificación de funcionarios, en dicho país se presenta una práctica denominada “*senatorial courtesy*” que consiste, como lo explica la profesora española María Paz Sánchez Manzano, en un reconocimiento por parte del Ejecutivo de un cierto derecho de veto de cada senador respecto a los nombramientos federales de “su” Estado, y como consecuencia, la facultad reconocida a los senadores para proponer los nombramientos de los funcionarios de los Estados que representan.⁶⁵ Esta práctica genera, desde mi punto de vista, una loable colaboración entre los poderes así como constituye un factor más para el equilibrio en el sistema federal norteamericano.

Lo anterior adquiere cada vez mayor relevancia, principalmente en el debate de la reforma al régimen político mexicano; autores como Diego

⁶⁴ García Mexía, Pablo, “El poder en sempiterna crisis: apuntes de actualidad sobre las Cortes Generales”, *Revista del Poder Judicial*, Madrid, España, núm. 60, 2000, p. 62.

⁶⁵ Sánchez Manzano, Ma. Paz, “La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense”, en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit., pp.67-68.

Valadés, José Antonio Crespo, y otros ⁶⁶ estudian la posibilidad de transitar de un régimen presidencial a uno semi-presidencial o semi-parlamentario mediante la incorporación de figuras como la ratificación de los secretarios de Estado, la creación de un jefe de gabinete, el establecimiento de votos de censura a los miembros del gobierno, y otras. Esta propuesta cuya aplicación en el orden federal es objeto de discusión, podría experimentarse en el orden local para analizar sus ventajas y desventajas.

En resumen, el control parlamentario que ejercen los congresos locales debe ser potencializado con instrumentos que permitan efectivamente vigilar la actuación del poder ejecutivo y sancionar cualquier irregularidad.

V. DIRECCIÓN U ORIENTACIÓN POLÍTICA

La función de dirección u orientación política también es relevante, ya que el parlamento por ostentar la representación de todas las corrientes políticas es quien debe determinar las políticas públicas por seguir, orientando así la actividad del Estado hacia el bien general y tomando en cuenta a todas las fuerzas que representa.

Esta función se identifica con la denominada en ciencia política “hechura de políticas públicas” o “*policy-making*”, y se refiere a que los parlamentos se constituyen en instancias básicas de deliberación, formulación, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Dicha participan recae no solo en la aprobación final de las mismas, sino también en su iniciativa, seguimiento y enmienda.⁶⁷

⁶⁶ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003; Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007; Crespo, José Antonio, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, (Documento de Trabajo, 72); Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?* México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006; Barceló Rojas, Daniel A., “La Reforma del Estado en México. Propuesta de la Escuela Constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los Partidos Políticos Nacionales para la actualización del Sistema Presidencial Mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F. Número Conmemorativo, 2008, pp. 63-107.

⁶⁷ Bailleres Helguera, José Enrique, *op. cit.*, pp. 89-120.

Esto se realiza mediante el ejercicio de las facultades que los congresos tengan para la determinación de los objetivos de la política nacional y de los instrumentos para alcanzarla.

El Congreso federal mexicano cuenta con facultades que constituyen ejemplos del ejercicio de esta función, por ejemplo, para expedir leyes que regulen la función social educativa (art. 3º, frac. VIII de la Constitución federal); para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (art. 73, frac. XIX-D); leyes para acciones de orden económico (art. 73, frac. XIX-E), para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y extranjera (art. 73, frac. XIX-F); asimismo, la facultad del Senado para aprobar la política exterior dirigida por el Ejecutivo (art. 89, frac. X).

En los congresos locales existe la facultad de aprobación del Plan de Desarrollo del Estado, así ocurre en Aguascalientes, donde el Congreso puede hacer observaciones al Plan de Desarrollo que el Ejecutivo le remite para su revisión y aprobación (art. 7, fracción V, LOCE); en Guerrero, el Congreso por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes aprueba el Plan Estatal de Desarrollo (art. 8, frac. XLVI-Bis, LOCE); también en San Luis Potosí el Congreso tiene la facultad de aprobación de dicho programa (art. 80, frac. IX LOCE).

Podría discutirse si el órgano legislativo debe aprobar planes técnicos de ejecución o proyectos con metas numéricas específicas, ya que en principio ello correspondería enteramente al poder ejecutivo, sin embargo, considero que la aprobación de los principios generales que regirán la actuación del gobierno sí es competencia del Congreso. En los planes de desarrollo normalmente se plasman aspectos generales de la política que seguirá el ejecutivo, pocas veces incluyen cuestiones tan precisas o detalladas, por ello, el legislativo puede formular observaciones y manifestar su aceptación, como ocurre en diversos Estados.

Por otro lado, es insuficiente con aprobar el plan estatal de desarrollo⁶⁸, considero que el poder legislativo debería también evaluar el cumplimiento de dicho plan, y en general, de toda política pública llevada a cabo por el ejecutivo.

Acerca de la evaluación de las políticas públicas seguidas por el ejecutivo, estimo que es una tarea necesaria de todo Congreso para velar por los intereses de los individuos en el Estado; esto podrá realizarse también a través de los servicios de apoyo técnico de los congresos locales.

Se podría cuestionar si la dirección política del Estado le corresponde en exclusiva al ejecutivo; sin embargo, considero que en dicha dirección también debe participar el poder legislativo con el impulso, orientación y evaluación. Como señala la profesora española Isabel Giménez Sánchez, la función de dirección política es “en cierto modo bicéfala, que no puede atribuirse en exclusiva al Gobierno, por cuanto en el mejor de los casos, necesita la aprobación del parlamento para desarrollarla”.⁶⁹

Otra forma de ejercicio de la función de orientación política por parte de los parlamentos es la discusión en el seno de sus cámaras de los temas relevantes del Estado, con la consiguiente adopción de algún acuerdo sobre los mismos.

En España, existen los “debates generales sobre la acción política y de gobierno” que consisten en un uso parlamentario por el cual se convoca a una sesión en la que participará el presidente del gobierno y los representantes de los grupos parlamentarios, estos manifestarán sus respectivas posturas sobre la gestión del Ejecutivo. De igual forma, en esa sesión se presentan propuestas de solución a los principales problemas; la cámara fija una postura, así como emite recomendaciones al gobierno.⁷⁰

⁶⁸ Esto, en los estados de la República que así lo permiten; en el ámbito federal el Congreso General no tiene facultades para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (art. 26 CPEUM).

⁶⁹ Giménez Sánchez, Isabel M., “*Indirizzo politico*, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, España, núm. 18, 2008, p. 105.

⁷⁰ Aranda Álvarez Elviro, “Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario”, *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, España, núm. 19, 1er semestre 2007, p. 127. Reboledo I Civeira, Rosa, “Más allá del control parlamentario, el impulso político”, en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, op. cit.,

Dicho debate constituye un ejemplo de la participación activa del parlamento en la dirección política, por lo que considero que podría ser establecido también en México.

En Italia, existen las figuras de “moción simple o autónoma” y “la resolución” las cuales también están relacionadas con el ejercicio de esta función de orientación política. La “moción simple” es el acto emprendido para promover la deliberación de la asamblea (pleno) sobre un asunto determinado, es un instrumento distinto de las “mociones de confianza” o “de desconfianza”; mientras que la “resolución” se refiere al instrumento por el cual cada comisión puede votar en los asuntos de su propia competencia, por los cuales no deba informar a la asamblea, resoluciones directas para manifestar orientaciones o para definir rumbos sobre argumentos específicos.⁷¹ Considero que también podría estudiarse la aplicación de figuras similares en los congresos estatales mexicanos.

En México, existen las “proposiciones con punto de acuerdo”, es decir, propuestas que no constituyen iniciativas de ley, sino pronunciamientos sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular; y que los legisladores ponen a consideración del Pleno, para formular algún pronunciamiento, exhorto o recomendación⁷². No obstante, dichos “puntos de acuerdo” no son vinculatorios para quienes se dirigen, por lo que carecen de obligatoriedad, y por tanto, de relevancia práctica.

Por ello, considero que debe modificarse dicha figura, para convertirse en una similar a las “recomendaciones” que emiten los organismos protectores de derechos humanos (Comisiones de Derechos Humanos). Es decir, que tanto en el orden federal como estatal, el poder legislativo cuente con facultades para emitir una recomendación pública a cualquiera de los poderes la cual verse sobre su actuación; los sujetos a quienes se dirige la

pp. 317-318. Bronfman Vargas, Alan, *A función de control no Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela, España, Universidade de Santiago Compostela, Parlamento de Galicia, 2003, p. 301.

⁷¹ Tosi, Silvano, *op. cit.*, pp. 296-305.

⁷² “Glosario de Términos Parlamentarios”, *Página electrónica de la Cámara de Diputados*, México, LX Legislatura, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/8767> (consultado dic-06).

recomendación deberán responder si la aceptan o no, en caso de aceptarla esta adquirirá el carácter de obligatoria.

Considero que a través de las “recomendaciones” el Legislativo ejercerá con mayor efectividad esta función orientadora al emitir propuestas sobre la forma de resolver los problemas políticos relevantes. Para emitir una recomendación, el poder legislativo deberá estudiar la propuesta en comisión, dictaminarla positivamente y someterla al pleno, quien finalmente determinará por mayoría su aceptación o rechazo; y en el caso del Congreso General, remitirlo a la cámara colegisladora para que siga el mismo procedimiento.

El ejercicio de la función de dirección u orientación política por parte del poder legislativo también constituye ejercicio de la función de control, por lo tanto, es de gran relevancia consolidarla en el ámbito federal y local.

VI. FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional implica facultades para que el órgano representativo someta a juicio a determinados servidores públicos mediante el procedimiento establecido para tal efecto; o bien, resuelva algún litigio en cuya materia tenga facultades específicas. Como señala Pedroza de la Llave, dicha labor se refiere a actos realizados por el congreso, sus cámaras o la comisión permanente en la que se crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia; declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución inatacable de la institución representativa.⁷³

Siendo una función de carácter jurídico, considero que no debe estar sometida a los intereses políticos de grupos o individuos, sino que, tiene que aplicarse objetivamente y sin distinciones. Nunca debería ser ocupada con el fin de dañar a los “enemigos políticos”, tampoco impedir su ejercicio para proteger impunemente a otras personas. Debe ejercerse de acuerdo a criterios jurídicos (objetivos) y no políticos (de oportunidad).

⁷³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, op. cit., pp. 305-308.

Cuando el parlamento ejerce esta función, actúa como juzgador, por tanto, debe revestirse con las virtudes de un juez, como son: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, excelencia; perfeccionamiento para alcanzar las virtudes de humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.⁷⁴

En México, el Congreso Federal tiene facultades jurisdiccionales en los siguientes casos: otorgamiento de amnistías por delitos federales; fiscalización de la cuenta pública y determinación de responsabilidades en caso de anomalías; aprobación de convenios amistosos sobre límites territoriales celebrados entre los Estados; declaración de procedencia para juzgar a servidores públicos acusados de delitos (desafuero); juicio político; remoción del jefe de gobierno del Distrito Federal, y otros.⁷⁵

Los congresos estatales cuentan con diversas facultades en materia jurisdiccional: declaración de procedencia de los servidores públicos locales; juicio político; resolución de conflictos entre municipios; declaración de desaparición de algún ayuntamiento; suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de éstos, principalmente; por tanto, conviene que éstos se resuelvan con imparcialidad y objetividad, como debe ser en un Estado de Derecho.

Respecto al ejercicio de esta función, destaca el caso del Congreso de Guerrero donde existe la comisión de examen previo y la comisión instructora de manera separada; la primera se encarga de la valoración sobre la procedencia de las denuncias presentadas en contra de los servidores públicos a través de un dictamen; mientras que la comisión instructora lleva a cabo los procedimientos, presenta conclusiones al pleno y en su caso, se erigirá como órgano de acusación (arts. 75 y 76 LOCE).

También destaca el caso del Congreso de Jalisco, donde existe el “órgano técnico de responsabilidades” que bajo los principios de especialidad e imparcialidad, auxilia a la comisión de responsabilidades en el desempeño de

⁷⁴ Estas cualidades forman parte del el *Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*.

⁷⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, op. cit., pp. 305-308.

sus atribuciones; el titular de dicho órgano es designado por mayoría absoluta del pleno, además cuenta con dictaminadores y personal de apoyo (art. 56 LOCE).

Referente a la función jurisdiccional, considero las siguientes ideas para consolidar su ejercicio.

Garantizar imparcialidad en su actuación

La función jurisdiccional tiene que ver con la resolución de un proceso, ello implica la impartición de justicia, por tanto, los legisladores encargados de juzgar tienen la responsabilidad de hacerlo con imparcialidad y revestidos de las virtudes de un buen juzgador.

Por ello, es recomendable que los integrantes de la comisión jurisdiccional respectiva (sea ésta de carácter temporal o permanente) cuenten con el título de licenciado en derecho y puedan garantizar imparcialidad en el desempeño de sus funciones, como se esperaría de un juez; asimismo, que se pueda recusar cuando tuvieren algún interés directo o indirecto en el asunto que analizan.

Además, propongo que la comisión jurisdiccional se apoye en un órgano técnico encargado de realizar el examen previo de los asuntos sometidos, el cual emitiría una resolución sobre la procedencia jurídica de juzgar o no, basándose en criterios objetivos aplicables a cualquier persona.

De igual forma, para asuntos de especial trascendencia, o si se desconfía de la imparcialidad de los integrantes de la comisión, se podría solicitar a un especialista externo para que realice las funciones de ministerio público, analice la situación y emita una recomendación, la cual servirá de base para la actuación posterior de la comisión.

Lo anterior daría mayor legitimidad a la actuación del congreso, ya que mediante argumentos jurídicos sólidos se determinaría si se procede o no contra un funcionario.

Comité de ética y justicia para legisladores

Por otro lado, considero conveniente que los congresos estatales cuenten con una instancia encargada de juzgar las faltas cometidas por los miembros de dicho poder, y por supuesto, aplicar las sanciones disciplinarias necesarias.

La sujeción de todos los individuos al imperio de la ley es una característica del Estado de Derecho, por tanto, ostentar un mandato representativo no exime del cumplimiento de las normas, sino que por el contrario, lo presupone y lo exige con mayor rigor.

Sobre esto, en Sinaloa existe una comisión de carácter permanente denominada “de honor y disciplina parlamentaria” encargada de resolver sobre las conductas inapropiadas de los diputados, como son: la violación de la privacidad en los asuntos de sesiones secretas, comportamientos inadecuados en las sesiones, incumplimiento de las tareas en las que se le designe, y demás hechos en que se vean involucrados los diputados en el desarrollo de sus funciones (arts. 23, 27, 29, 67 fracción XXV y 71 fracción VI, LOCE). Las sanciones a los diputados serán abordadas con mayor detalle en el capítulo séptimo de esta investigación.

Así pues, el parlamento realiza funciones de gran alcance, labores que no pueden ser restringidas, sino impulsadas para lograr un auténtico Estado de Derecho.

CAPÍTULO SÉPTIMO

TERCER ASPECTO: EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

CONTENIDO

I. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDADES	280
II. INVOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIA	288
III. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS DIPUTADOS.....	297
1. <i>Obligaciones de los diputados</i>	297
A. <i>Asistencia</i>	297
B. <i>Orden y respeto</i>	299
C. <i>Cumplimiento tareas parlamentarias</i>	300
D. <i>Visita y gestión de intereses de electores</i>	301
E. <i>Informes de actividades</i>	302
F. <i>Otras</i>	304
2. <i>Derechos</i>	306
A. <i>Dieta</i>	306
B. <i>Participación y asociación</i>	308
C. <i>Apoyo para actividades</i>	309
D. <i>Permisos y licencias</i>	309
E. <i>Acceso a la información y documentación gubernamental</i>	310
F. <i>Otros</i>	312
IV. RÉGIMEN DE SANCIONES	314
A. <i>Separación del cargo</i>	314
B. <i>Suspensión</i>	315
C. <i>Amonestación</i>	316
D. <i>Apercibimiento</i>	317
E. <i>Disminución de la dieta</i>	318
F. <i>Otras</i>	320
V. ETICA PARLAMENTARIA	323
1. <i>Disposiciones éticas</i>	324
A. <i>Reglamentación</i>	324
B. <i>Cualidades del legislador</i>	327
2. <i>Uso adecuado de recursos</i>	328
3. <i>Desempeño profesional de los legisladores</i>	330

CAPÍTULO SÉPTIMO TERCER ASPECTO: EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

En este capítulo analizaré el tercer aspecto de la propuesta de reforma a los congresos estatales, a saber: el estatuto de los diputados locales, esto es, el régimen jurídico al que se encuentran sujetos en lo individual. La palabra “estatuto” hace referencia al ordenamiento que rige a un sujeto.

El estatuto de los parlamentarios se compone por todas las disposiciones jurídicas relativas a los miembros del poder legislativo considerados en lo particular. Incluye las normas relativas a los requisitos de elegibilidad; incompatibilidades en el desempeño del cargo; privilegios o prerrogativas de que disponen para el desempeño de su función; derechos y obligaciones; tipos de responsabilidad a los cuales están sujetos; régimen disciplinario y sanciones aplicables; así como los parámetros éticos que deben seguir.

De acuerdo a lo anterior, analizaré en este capítulo los aspectos principales del estatuto de los diputados locales en México, para ello, revisaré la legislación de los congresos locales, la confrontaré entre sí y con algunas referencias del derecho comparado, concluyendo con algunas ideas de mejora.

Comenzaré con las normas sobre inelegibilidad e incompatibilidades; posteriormente con la inviolabilidad e inmunidad de que gozan los diputados, refiriéndome también a los tipos de responsabilidad de los legisladores; posteriormente, continuaré con las obligaciones y derechos de los diputados de acuerdo con las leyes orgánicas de los Congresos; con el régimen de sanciones aplicables, y finalizaré con algunas consideraciones sobre la ética parlamentaria.

I. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDADES

La inelegibilidad es la falta de capacidad legal de una persona para ser votada, por no reunir los requerimientos que el ordenamiento jurídico exige para el cargo. La inelegibilidad, señala Pedroza de la Llave, se refiere a la “falta

de calidad o capacidad legal para obtener un cargo por elección”;¹ El profesor español Eloy García señala que la inelegibilidad es “un instituto jurídico cuya principal misión consiste en desposeer con carácter excepcional y extraordinario, a ciertos sujetos de un derecho de sufragio pasivo que, por lo demás, permanece inalterado para el resto de los supuestos localizados al margen de la disposición”.²

Así, son inelegibles para el cargo de diputados todos aquellos individuos que no cumplan con todos los requisitos establecidos en la ley.

En el ámbito federal, son inelegibles para el cargo de diputado por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 55 constitucional:

- 1) los extranjeros, los mexicanos por naturalización y todos aquellos que se encuentren privados de sus derechos (fracción I);
- 2) los menores de veintiún años (fracción II); los que no sean originarios del Estado en que se haga la elección o vecinos de él con residencia efectiva de más de seis meses (fracción III);
- 3) los miembros en activo del ejército, los jefes de policía o gendarmería; los titulares de los órganos constitucionales autónomos; los secretarios y subsecretarios de estado; los titulares de organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal; los secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal; los magistrados y jueces federales o locales; los presidentes municipales y jefes delegacionales del Distrito Federal (fracción V); salvo que se separen de dichos cargos cuando menos noventa días antes de la elección (fracciones IV y V).
- 4) los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados y secretarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los consejeros electorales (sean del Consejo General, de los locales o distritales), el secretario ejecutivo, los directores ejecutivos y el personal profesional directivo del Instituto Federal

¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 147.

² García, Eloy, “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática”, *Sistema; Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, España, núms. 118-119, marzo 1994, p. 109.

- Electoral; salvo que se hubieren separado de sus encargos, de manera definitiva, *tres años* antes del día de la elección (fracción V);
- 5) los gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos (fracción V);
 - 6) los ministros de culto religioso (fracción VI);
 - 7) los legisladores que hayan ejercido el mismo cargo en el periodo inmediato anterior (artículos 55 fracción VII y 59 constitucional);

Y son inelegibles para el cargo de senador, los que no cumplan con los requisitos del artículo 55, excepto el de la edad mínima requerida, que en este caso es de 25 años (artículo 58 constitucional).

En el ámbito de las legislaturas estatales, la inelegibilidad para el cargo de diputado se deriva del incumplimiento de los requisitos para ser diputado. Dichos requisitos son similares a los establecidos en el ámbito federal, excepto en ciertos aspectos como el tiempo exigido de residencia en el estado, por ejemplo en Zacatecas se requiere residencia mínimo de seis meses (art. 53 CPE); dos años en Guanajuato (art. 45 CPE), Jalisco (art. 21 CPE), Michoacán (art. 23 CPE); tres años en Coahuila (art. 36 CPE), Hidalgo (art. 31 CPE); cuatro años en Aguascalientes (art. 19 CPE); cinco años en Chiapas (art. 17 CPE), Baja California (art. 17 CPE), Guerrero (art. 35 CPE); seis años en Quintana Roo (art. 55 CPE); diez años en Morelos (art. 25 CPE). Por tanto, será inelegible para el cargo de diputado local aquel que no cuenten con el tiempo mínimo de residencia en el Estado.

Además, en ciertos Estados también son inelegibles para el cargo de diputado, aquellos que hayan sido condenados por delito intencional; así se establece en la Constitución del Estado de México (art. 40 CPE); de Sonora (art. 33 CPE); así como en la de Chihuahua (art. 41 CPE) tratándose de pena mayor de un año de prisión por delito intencional, excepto de carácter político. Tampoco podrán ser elegidos los que estén procesados por delito doloso (Tamaulipas, art. 30 CPE), o quienes tengan antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo (Veracruz, art. 26 CPE).

En los Estados de Morelos (art. 26 CPE) y Oaxaca (art. 34 CPE), también son inelegibles aquellos individuos que hayan tomado parte directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo

Y en Tamaulipas, es requisito para ser diputado “poseer suficiente instrucción” (art. 29 CPE), por tanto, será inelegible quien carezca de ella.

Sobre los requisitos de elegibilidad, en general, no existen grandes diferencias sobre lo regulado en el orden federal.

La *incompatibilidad* en el derecho parlamentario es la institución que imposibilita a los legisladores la realización de otra función, empleo o cargo que pudiera afectar su desempeño como representantes populares.

Se distingue de la inelegibilidad, en que esta se presenta antes de asumir el cargo o ser electo para el mismo, mientras que la incompatibilidad aparece en el ejercicio del cargo.

Las incompatibilidades comprenden reglas para garantizar un libre ejercicio del cargo de diputado evitando que otros entes coarten la actuación de los legisladores. En un principio, las incompatibilidades parlamentarias únicamente prohibían el desempeño de cualquier otro cargo público remunerado, buscando evitar la intromisión de los otros poderes públicos (principalmente el Ejecutivo) en la actividad del legislativo; es decir, buscaba impedir la vulneración del principio de división de poderes.

Sin embargo, en la actualidad el poder legislativo puede ser influido también por agentes de carácter privado (empresas, grupos de poder, etcétera), quienes pueden desviarlo de su función popular, para atender intereses particulares o de grupo; constituyendo esto una fuente de corrupción que daña al Estado y a la sociedad. Por tal motivo, considero necesario que en los congresos se fijen también incompatibilidades vinculadas con actividades del sector privado, para evitar así la injerencia de intereses particulares en la actuación del poder legislativo.

En el ámbito federal, el artículo 62 constitucional prohíbe a los diputados y senadores desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; y el 125 establece que ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección.

En el ámbito de las Entidades Federativas, se transcribe también la prohibición a los diputados para desempeñar otra comisión o empleo público por los cuales disfruten sueldo. Únicamente la Constitución de Chiapas (art. 26

CPE) no especifica que la prohibición sea solo para cargos de carácter público, por lo que se entiende que la incompatibilidad incluye también a los empleos o comisiones de carácter privado.

Otros Estados incluyen prohibiciones específicas para los diputados, por citar algunos ejemplos, en Hidalgo los diputados locales están impedidos para intervenir directa o indirectamente, como apoderados, representantes, abogados o directivos de empresa, respecto de contratos de obra, servicios o abastecimiento con los Gobiernos del Estado y Municipales (art. 32 LOCE); disposición similar se efectúa en el Estado de México (art. 22 LOCE).

En Querétaro, está ordenado a los diputados abstenerse de ejercer funciones administrativas, salvo las expresamente señaladas en la ley o por encargo del Pleno (art. 7, frac. XII LOCE). En Sonora, se prohíbe a los diputados realizar actividades profesionales y políticas que originen conflicto de intereses con su función pública, y aquellas que, por excepción, lo distraigan, obliguen o comprometan de sus labores y tareas parlamentarias (art. 36 LOCE).

De igual forma, existen normas para evitar la participación de los diputados en los asuntos que tengan un particular interés, ya que esto podría generar un conflicto con el interés general, el cual debe prevalecer en toda actuación del poder legislativo.

Así por ejemplo, en Baja California Sur está indicado que ningún diputado podrá dictaminar en asuntos en que tenga un interés personal (art. 61 LOCE); en Chihuahua, para casos del mismo tipo, se ordena al diputado abstenerse de votar y firmar el dictamen, además debe notificar dicha situación al presidente del Congreso (art. 57 LOCE).

En Guanajuato, se prohíbe a los diputados intervenir en asuntos en los que tengan algún interés personal o de su cónyuge, concubina o concubinario, parientes consanguíneos, colaterales dentro del cuarto grado y a los afines dentro del segundo (art. 27 LOCE); disposición similar está plasmada en la legislación de los Congresos de Jalisco (art. 21, frac. X LOCE), Morelos (art. 19, frac. X LOCE), Tlaxcala (art. 30 LOCE), Zacatecas (art. 24, frac. XII LOCE); asimismo, en Tamaulipas, respecto a las deliberaciones y dictamen en comisiones (art. 49 LOCE).

En Chihuahua, se prohíbe invocar la condición de legislador en actividades mercantiles, industriales o profesionales (art. 18 LOCE); lo mismo en Aguascalientes (art. 19 LOCE), Guanajuato (art. 24 LOCE), Guerrero (art. 180 LOCE), Jalisco (art. 21, frac. VIII LOCE), Estado de México (art. 23 LOCE), Michoacán, (art. 8 LOCE), Tlaxcala (art. 31 LOCE), Zacatecas (art. 24, frac. X LOCE).

En el Distrito Federal se ordena a los diputados ejercer sus funciones con dedicación absoluta, prohibiendo ejercer profesión alguna que pueda ocasionar conflicto de intereses con su cargo (art. 19 LOALDF).

En Chiapas, se estipula que el presidente de la Mesa Directiva hará prevalecer el interés general del congreso por encima de los intereses particulares o de grupo (art. 23 LOCE), sin embargo, no dice cómo lograr esto. Considero importante reglamentar en todos los congresos disposiciones sobre conflictos de intereses, ya que los legisladores como servidores públicos están comprometidos en primer lugar en hacer prevalecer el bien común sobre cualquier otro.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal se establece la obligación de los diputados de informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos (artículo 8, numeral 1, fracción VI); de igual manera, están obligados a renunciar a obtener cualquier beneficio económico o en especie por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto (artículo 8, numeral 1, fracción XIII). Disposiciones similares están en el Reglamento del Senado de la República (artículo 10, numeral 1, fracciones VI y VII).

Como se puede observar, son todavía pocas las legislaturas que incluyen disposiciones para evitar el conflicto de intereses. Considero importante regular como incompatible con el cargo de diputados todo empleo remunerado público o privado, así como aquel que pueda ocasionar un conflicto de intereses, inclusive las funciones sindicales o de dirección partidista.

En efecto, en los años recientes ha cobrado importancia la llamada “colonización” o “apropiación del Estado” que han realizado los llamados “factores reales de poder”, en los que se pueden incluir grupos empresariales,

medios de comunicación masiva, sindicatos, organismos internacionales, empresas transnacionales, entre otros, que han intentado influir en las instituciones del Estado, para favorecer sus intereses; es el caso del poder legislativo.³

Uno de los medios en que se ha buscado aminorar esa influencia de los factores reales de poder ha sido el establecimiento de incompatibilidades para los diputados y senadores, como hemos visto; así como la regulación del cabildeo.⁴

No obstante, considero necesario reforzar las medidas para evitar los conflictos de intereses de los legisladores; una propuesta sería la posibilidad de denuncia por parte de cualquier ciudadano mediante escrito dirigido al presidente de la Mesa Directiva, en el que solicite que algún diputado o senador se excuse de participar en determinado asunto por tener intereses privados relacionados.

³ Al respecto puede verse la obra de Jaime Cárdenas, quien señala que “el Estado de nuestros días ha sido ‘apropiado’ o ‘colonizado’ por partidos políticos, por medios de comunicación electrónicos, iglesias, organismos empresariales, sindicatos, empresas nacionales y transnacionales”. Cárdenas Gracia, Jaime, *poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 14.

Sobre las incompatibilidades, también se puede ver: Franco González Salas, José Fernando, *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006. Chávez Hernández, Efrén, “Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el Derecho comparado”, *Revista de la Facultad de Derecho, UNAM*, México, tomo LIV, núm. 242, 2004, pp. 75-93.

⁴ El Reglamento de la Cámara de Diputados federal lo define como “toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros” (artículo 263); exige que toda persona que pretenda realizarlo deba registrarse al inicio de la legislatura en un registro público que elaborará la Mesa Directiva (artículo 264); y prohíbe a los diputados y al personal de la cámara realizar recomendaciones que equivalgan a un cabildeo cuando obtengan beneficio económico o en especie (artículo 265).

En el Reglamento del Senado se define al cabildeo como “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades” (artículo 298); se obliga a los senadores y a las comisiones a informar por escrito a la Mesa Directiva respecto actividades realizadas ante ellos por cabilderos (artículo 298) y se prohíbe a los senadores y al personal de la cámara “aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado” (artículo 300).

Lo anterior debido al creciente número de legisladores que ingresan al Congreso con una vinculación clara a ciertos grupos de presión, como pueden ser las empresas, los sindicatos o los medios de comunicación.⁵

En el derecho comparado, destaca el caso de los parlamentos autonómicos de España, en los que se obliga a los parlamentarios a formular una declaración de actividades para su examen de compatibilidad, dicho informe es analizado por una comisión (denominada “comisión del estatuto de los diputados” en los parlamentos de Andalucía, Cataluña, Cantabria; “comisión de reglamento” en Aragón y Asturias; “comisión de incompatibilidades” en el País Vasco, por citar algunos ejemplos), que después de un plazo determinado emitirá un dictamen sobre la compatibilidad de cada uno de los diputados.

De igual forma, con el objeto de garantizar la transparencia y publicidad en el desempeño de los cargos públicos, en dicho país se prevé la existencia de un “Registro de intereses”; éste contendrá la información de todas las actividades de los diputados que les proporcionen o puedan proporcionar

⁵ Destaca en la opinión pública el caso de la llamada “telebancada”, es decir, diputados y senadores vinculados a las empresas televisivas; así en la LXII Legislatura del Congreso General se habla de once diputados y cinco senadores postulados por el Partido Verde y por el Partido Revolucionario Institucional, vinculados a empresas televisivas o de telecomunicaciones.

Entre los señalados están: Antonio Cuéllar Stefan (ex vicepresidente de asuntos jurídicos de *Grupo Televisa* y ex director jurídico para asuntos especiales); Javier Orozco Gómez (quien fue senador en la LX legislatura y diputado en la LIX, promovió las modificaciones a la Ley General de Telecomunicaciones que favorecían a Televisa, empresa en la que se desempeñó como abogado general); Carla Alicia Padilla Ramos (quien se desempeñaba como jefa de la sección de seguridad y justicia en el área de noticias de TV Azteca); Simón Valanci Buzali (empresario chiapaneco, propietario de siete emisoras de radio en Chiapas, Tabasco y Veracruz; del *Diario de Chiapas*, la *Voz del Sureste* y de la red de telecomunicaciones “Súper Cable del Sureste”, además, vicepresidente del Consejo Consultivo de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, CIRT); Enrique Cárdenas del Avellano (también accionista de la Organización Radiofónica Tamaulipeca y de *Victoria Radio Publicidad*); Jorge Mendoza Garza (quien fue vicepresidente de Asuntos Públicos e Información de TV Azteca, fue también presidente del consejo directivo de la CIRT); Ninfa Salinas Sada (diputada federal en la LXI legislatura e hija del principal accionista de *Grupo Salinas*, Ricardo Salinas Pliego); Carlos Alberto Puente Salas (quien fue jefe de administración de convenios públicos y gerente de estrategias y desarrollo político en TV Azteca); Luis Armando Melgar Bravo (presidente de la *Fundación Azteca Chiapas* desde 2011 y dirigente del Canal 40); Arely Gómez González (hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de *Noticieros Televisa*). Ramos, Dulce, “¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso?”, *Página electrónica de Animal Político*, México, septiembre 4, 2012. <http://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/#axzz2ZSBTzWgw> (consultado julio de 2013).

ingresos económicos, así como el registro detallado de sus bienes patrimoniales y copias de sus declaraciones fiscales. Así se establece en los Parlamentos Autonómicos de Cataluña, Castilla-La Mancha y Extremadura.⁶

Considero que sería de gran utilidad para los congresos mexicanos establecer comisiones semejantes, así como un registro de intereses para evitar así los conflictos de intereses en el poder legislativo.

II. INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIA

En la legislación de todos los congresos locales mexicanos está regulada la *inviolabilidad parlamentaria*, es decir, la disposición que protege la libertad de expresión de los diputados, para que no sean juzgados o reconvenidos por las opiniones que en el ejercicio de su cargo realicen.

En el ámbito federal, la Constitución establece en el artículo 61 que los diputados y senadores “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Se trata pues de una protección inherente al cargo, para el mejor desempeño del mismo.

La *inmunidad parlamentaria* (conocida comúnmente como fuero constitucional) es una protección de carácter procesal para evitar que los legisladores sean sometidos arbitrariamente a procedimientos que vulneren el ejercicio libre de su función, exigiendo para que puedan ser sometidos a procedimiento penal una autorización previa del Congreso; dicha protección es inherente al cargo, por tanto, sólo opera cuando se está en ejercicio del mismo.

La inmunidad tiene su fundamento en el artículo 111 constitucional, que señala que para proceder en materia penal contra diversos funcionarios, entre los que se encuentran los diputados y senadores al Congreso General, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

⁶ González Ayala, María Dolores, “Estatuto de los parlamentarios autonómicos”, en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 43-83.

La legislación de las Entidades Federativas regula la inmunidad e inviolabilidad de los diputados, en forma casi idéntica a lo regulado en el ámbito federal.

La inmunidad parlamentaria no significa en modo alguno, impunidad o autorización para delinquir, pues se trata únicamente de una protección de carácter procesal, no de una excluyente de responsabilidad. En la mayoría de las leyes orgánicas de las Entidades Federativas se expresa claramente que los diputados son responsables por los delitos, infracciones y demás ilícitos que cometan, pero que para someterlos a procedimiento penal se requerirá contar con la aprobación previa del pleno de la cámara.

Dicha inmunidad procesal de que gozan los legisladores solo corresponde para asuntos de carácter penal, de tal forma que para los demás procedimientos (civil, laboral, administrativo, etcétera) no es necesaria la declaración de procedencia. Así lo establece el artículo 111 de la Constitución federal, al precisar que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada señaló que “...si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.⁷ Es decir, que ante una demanda de carácter civil no existe impedimento para entablar el juicio contra el congresista, únicamente ponderar si aquello por lo que se le demanda constituye una opinión en el ejercicio de su cargo, en cuyo caso contaría efectivamente con la protección de

⁷ “INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL”, Tesis Aislada, Clave: 1a. , Núm.: XXVII/2000; Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=2760> (consultado abril de 2010).

la “inviolabilidad parlamentaria” del artículo 61, no así con todos los actos que realice como particular.

De igual forma, el 22 de febrero de 2010 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió un amparo señalando que “los diputados y senadores sí pueden ser demandados y sometidos a juicios civiles por daño moral, por las opiniones que emitan y que afecten a terceros, cuando no estén ejerciendo actividades o funciones relacionadas con su cargo”.⁸ Algo que refuerza la idea de que el fuero constitucional es exclusivamente para el óptimo desarrollo de su función de representantes populares, excluyendo cualquier otro tipo de actuación.

En el derecho comparado, la inmunidad parlamentaria de los diputados autonómicos españoles comprende solamente la protección contra su detención, es decir, que los diputados serán responsables de los delitos que cometan pero no podrán ser detenidos durante el tiempo que dure su mandato (salvo delito flagrante); corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad determinar sobre su inculpación, procesamiento y juicio cuando dichos delitos fueren cometidos dentro de la Comunidad; o bien, a la Sala de lo penal del Tribunal Supremo en aquellos cometidos fuera de ésta.⁹

Tipos de responsabilidad

Lo anterior lleva a analizar los tipos de responsabilidad a las que se encuentran sujetos los legisladores, las sanciones que se les puede aplicar y el procedimiento para ello.

1) *Responsabilidad civil*. Es aquella que resulta por la actuación del individuo en el ámbito de las relaciones de derecho privado. El jurista mexicano Ignacio Galindo Garfias concibió a la responsabilidad civil, en términos

⁸ Avilés Allende, Carlos, “Legisladores pueden ser demandados por sus dichos”, *El Universal*, México, edición electrónica Lunes 22 de febrero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/660615.html> (consultado abril de 2010).

⁹ González Ayala, María Dolores, “Estatuto de los parlamentarios autonómicos”, *op. cit.*, pp.43-83. También puede verse: Soriano Hernández, Enrique, *El Estatuto de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado, 2001.

generales, como “la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie”.¹⁰

De acuerdo con lo anterior, cualquier daño producido por la persona será materia de responsabilidad civil. Al respecto, la legislación civil establece diferentes fuentes de responsabilidad civil: los actos ilícitos (artículo 1910 del Código Civil Federal, en adelante CCF); el incumplimiento de las obligaciones (art. 2104 CCF); el riesgo creado (art. 1913 CCF); los daños causados por dependientes o personas bajo encargo, por ejemplo, empleados, menores de edad, incapaces, aprendices, etcétera (arts. 1919, 1923, 1924, 1925 CCF); las lesiones provocadas por animales o cosas pertenecientes al individuo (arts. 1929 1931, y 1932 CCF), y otros.¹¹

También se contempla la responsabilidad por daño moral, es decir, por “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás” (art. 1916 CCF).

Las sanciones por responsabilidad civil están reguladas en la legislación civil de cada una de las Entidades Federativas, y normalmente abarcan sanciones de tipo pecuniario.

El procedimiento civil se desarrolla ante los tribunales locales, dado que es una materia del fuero común, es decir, encomendada a los Estados de la República y al Distrito Federal.

Cómo analicé anteriormente, para los juicios en materia civil contra los diputados o senadores no se requiere declaración de procedencia.

2) *Responsabilidad penal*. Es aquella producida por actos u omisiones sancionados por las leyes como delitos.

Los diputados y senadores son responsables por todos los delitos que cometan, pero para que se pueda proceder contra ellos, la Cámara de Diputados federal declarará por mayoría absoluta de sus miembros

¹⁰ Galindo Garfias, Ignacio, “Responsabilidad Civil”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2001, tomo IV, pp. 3350.

¹¹ Puede verse también: Magallón Ibarra, Mario (coord.), *Compendio de Términos de Derecho Civil*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, pp. 548-551.

presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado (arts. 109 y 111 constitucionales). Es decir, para poder proceder penalmente contra un diputado o senador, la Cámara de diputados deberá autorizarlo mediante el procedimiento de declaración de procedencia.

El artículo 111 de la Constitución señala que la declaración de procedencia no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación, por lo que en caso de no concederse, se podrá entablar el procedimiento penal cuando el funcionario concluya su mandato y por tanto, quede desprovisto de la inmunidad parlamentaria.

Si la Cámara de Diputados aprueba la declaración de procedencia, el legislador quedará separado de su cargo mientras dure el procedimiento, y si la sentencia del mismo fuera absolutoria, podrá regresar a su cargo.

Como se puede observar, existe responsabilidad penal de los legisladores por los actos que cometan, pero el procedimiento penal se encuentra limitado por el requisito previo de contar con la autorización de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, con objeto de proteger al parlamentario en el ejercicio de su cargo; evitando así que bajo supuestas imputaciones de delitos se le prive de su libertad o se le impida desempeñar su cargo por estar sujeto a un procedimiento penal.

En el caso de los diputados locales, el congreso local será el encargado de declarar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. En general, en las legislaturas estatales se siguen las mismas normas, excepto algunas como la votación requerida, por ejemplo, en el Congreso de Jalisco se requiere aprobación de la mayoría absoluta de los integrantes de la legislatura (art.100 CPE); en Veracruz, dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus integrantes (art. 78 CPE); mientras que en Guerrero, la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión (art. 113 CPE).

En la Constitución federal también se establece que la Cámara de diputados federal podrá realizar la declaración de procedencia respecto a delitos federales cometidos por funcionarios estatales, pero que esta declaración solo tendrá el efecto de que se comuniquen a los congresos locales para que estos procedan en ejercicio de sus facultades (art. 111).

Las penas aplicables por la responsabilidad penal serán aquellas que establece el ordenamiento, y que pueden incluir medidas de seguridad, por ejemplo: prisión; tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad; internamiento o tratamiento en libertad; confinamiento; sanción pecuniaria; prohibición de ir a lugar determinado; decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; amonestación; suspensión o privación de derechos; inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos; decomiso de bienes; y otros (artículo 24 del Código Penal Federal).

3) *Responsabilidad política*. De acuerdo con los artículos 109 y 110 de la Constitución federal, pueden ser sujetos de juicio político los diputados y senadores (además de otros funcionarios) “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (artículo 109, fracción I).

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y por tanto, son causales de juicio político: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, u omisión grave, que cause perjuicios graves a la Federación, Estados o sociedad, o que motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Dichas causales tienen en común la característica de tratarse de conductas calificadas como “graves”, lo cual deja un cierto grado de discrecionalidad al juzgador, y hasta cierto punto subjetividad para proceder o no.

Para proceder contra el legislador por incurrir en actos de este tipo, la Cámara de Diputados actuará como órgano acusador, y el Senado como

Jurado de Sentencia, para ello, cada cámara desarrollará las diligencias necesarias y decidirá por mayoría absoluta de sus miembros presentes, de conformidad con el artículo 110 constitucional y los artículos 9 a 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Y de acuerdo con el citado artículo, las sanciones que se podrán imponer por responsabilidad política consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el caso de los diputados locales, la Constitución general establece que el Congreso General realizará el procedimiento de juicio político por las causales siguientes: violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; pero la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que procedan de acuerdo a sus atribuciones.

Así pues, el juicio político en el orden local se lleva a cabo por el Congreso del Estado, de acuerdo a lo que la propia legislación señala. Por ejemplo, en el Estado de Jalisco la Comisión de Responsabilidades del Congreso presenta su dictamen sobre la procedencia de la acusación y el Congreso se erige en Jurado de Acusación, discute y vota las conclusiones propuestas; si se aprueba la procedencia de la acusación, se desarrollará un nuevo procedimiento en el que al final el Congreso se erige en Jurado de Sentencia y mediante votación de al menos el sesenta por ciento de sus miembros, aplicará la sanción (art. 97 CPE). Aquí se observa que el congreso local actúa como órgano acusador en un primer momento, y como jurado de sentencia, en una segunda etapa; a diferencia del Congreso federal donde la composición bicameral permite que sean órganos distintos el acusador y el juzgador.

En otros congresos locales como el de Nuevo León (art. 111 CPE) y Veracruz (art. 77 CPE), el Congreso actúa como órgano de acusación y el Tribunal Superior de Justicia del Estado como Jurado de Sentencia, es decir, que se le otorga al poder judicial local la facultad de juzgar, y en su caso aplicar la sanción correspondiente.

4) *Responsabilidad administrativa*. Es aquella que deviene por el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 109 constitucional se refiere a dicha responsabilidad, al señalar que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por “los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Los legisladores, como servidores públicos se encuentran sujetos también a este tipo de responsabilidad.

El artículo 8 de la “Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos” (LFRASP), enumera las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad administrativa. Entre dichas obligaciones se encuentran las siguientes: cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de aquello que pueda causar suspensión o deficiencia de dicho servicio; utilizar los recursos, facultades o información, exclusivamente para los fines a que están afectos; observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios; abstenerse de solicitar, aceptar o recibir dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto; desempeñar su cargo sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga; abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso; y otras.

Estas obligaciones se aplican a los diputados y senadores en el ejercicio de sus cargos, por lo que el incumplimiento de ellas generará una responsabilidad que debe exigírseles. Para ello, existe en cada cámara una contraloría interna encargada de aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas (arts. 108 y 109 CPEUM; 53 y 113 LOCG).

Las sanciones que se podrán aplicar por las responsabilidades administrativas son: suspensión, destitución e inhabilitación del funcionario; sanciones económicas; apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública (arts. 113 CPEUM y 13 de la LFRASP).

Además, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, cuando la actividad administrativa irregular del Estado cause daño en los bienes o derechos de los particulares, éstos tendrán derecho a una indemnización; es lo que en la doctrina se conoce como responsabilidad patrimonial del Estado. Al respecto, los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señalan que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciará por reclamación de la parte interesada ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, siguiendo lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Aplicado al poder legislativo, puede existir responsabilidad patrimonial del Estado imputable a la actuación del Congreso, ya que como señala el profesor Álvaro Castro Estrada, puede haber responsabilidad del Estado-legislador cuando el Poder legislativo expidiera una ley que ocasionare daños y perjuicios a una persona o grupo de personas por encima de la generalidad de los destinatarios de la norma.¹² En este caso, también serían responsables los diputados y senadores que expidieron la norma.

En el ámbito de los congresos estatales, también existe la responsabilidad administrativa, cuyo procedimiento se realiza ante la contraloría interna de la Cámara.

Es de destacar que para este procedimiento no se requiere declaración de procedencia.

Además de las responsabilidades aquí señaladas, los diputados y senadores se encuentran sujetos a los demás tipos de responsabilidad aplicables a todo ciudadano: por ejemplo, la responsabilidad fiscal, laboral, profesional, etcétera.

¹² Castro Estrada, Álvaro, "Responsabilidad patrimonial del Estado", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2001, tomo IV, pp. 3369-3372.

Asimismo, el ordenamiento interno de las cámaras puede establecer obligaciones y derechos cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones, es lo que a continuación haré referencia.

III. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS DIPUTADOS

En el ámbito de los congresos estatales, la legislación local ha reglamentado con mayor profundidad las obligaciones y los derechos de los parlamentarios, a diferencia del orden federal donde dichos aspectos se encontraban de manera dispersa hasta antes de la publicación de los reglamentos internos de cada una de las cámaras.

A continuación analizaré las principales obligaciones y derechos según la normativa interna, es decir, las leyes orgánicas de los congresos.

1. *Obligaciones de los diputados*

La principal obligación de todo funcionario es cumplir la Constitución Política y las leyes que de ella derivan, así se establece en la protesta de ley regulada en el artículo 128 de la Constitución federal.

Por su parte, los diputados locales están obligados además a obedecer la Constitución estatal y el ordenamiento derivado de ella: leyes orgánicas, reglamentos de debate, acuerdos parlamentarios, y otros. Así pues, cumplir todo el orden jurídico sustentado en la constitución federal y estatal es la primera obligación de los diputados, es a lo que se comprometen con mayor rigor en el momento de la toma de protesta de ley.

Además de dichas obligaciones genéricas, se pueden mencionar en particular las siguientes:

A. *Asistencia*

Los diputados deben asistir a las sesiones del pleno, comisiones, comités, órganos auxiliares, dependencias administrativas, foros y demás eventos a los que hayan sido citados por el Congreso. Pareciera ser ésta una obligación obvia, pues se entiende que toda persona que acepta desempeñar un cargo o función acudirá al lugar de trabajo para cumplir sus

responsabilidades, sin embargo, quizá por el creciente número de inasistencias de algunos diputados se ha optado por establecer dicha obligación de manera clara.¹³

En ciertas legislaturas como la de Aguascalientes, está determinada como obligatoria la asistencia tanto a las sesiones del pleno, como a las de comisiones o comités, a los órganos auxiliares o dependencias administrativas del congreso, así como a foros, reuniones y demás eventos a los que sean oportunamente citados; debiendo los diputados permanecer en ellas desde el inicio hasta el final (art. 18 Ley Orgánica del Congreso del Estado, LOCE). Otras legislaturas también ordenan a los legisladores permanecer en el salón de sesiones del pleno del congreso o de las comisiones durante todo el desarrollo de las mismas, considerándose como falta injustificada el retirarse antes de que concluyan, por ejemplo, Baja California (art.17, frac. V LOCE), Coahuila (art. 41 LOCE).

Asimismo, en varias leyes orgánicas de las legislaturas se exige expresamente a los diputados su asistencia “puntual”; es el caso de Colima (art. 23 frac. II LOCE), Distrito Federal (art. 18, fracción X), Durango (art. 36, frac. X LOCE), Nayarit (art. 22, frac. II LOCE), Nuevo León (art. 13, Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, en adelante RICE), Oaxaca (art. 29 LOCE), Puebla (art. 17, frac. III LOCE), Querétaro (art. 7, frac. VII LOCE), Quintana Roo (art. 71 LOCE), Sinaloa (art. 19, frac. V LOCE), Sonora (art. 33, frac. II LOCE), Tlaxcala (art. 29 LOCE), Yucatán (art. 28 LOCE).

En el Congreso General también se regula a través de los respectivos reglamentos, la obligación de asistencia y puntualidad. Así en el artículo 8, numeral 1, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados se establece como obligación “asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones, del Pleno, de los órganos directivos y de las comisiones o comités a los que pertenezca”.

Y en el artículo 10, numeral 1, fracción II del Reglamento del Senado, la obligación de “asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los

¹³ En algunos congresos como el federal se publican en su página de internet el nombre de los diputados faltistas, así como el número de inasistencias.

que forman parte, y permanecer en ellas hasta su conclusión; así como participar en las votaciones”.

Considero que es importante que todos los congresos reglamenten la obligación de asistir puntualmente a las sesiones del pleno, de las comisiones, de los órganos internos del congreso, y como ya lo han hecho varios, indicar que se debe permanecer en dichas sesiones desde el inicio hasta el final; además de las sanciones en su caso. Lo anterior generará una mayor participación de los legisladores en las tareas a las que se comprometieron y por las cuales reciben una remuneración del erario.

B. Orden y respeto

Otra obligación de los parlamentarios es guardar el debido orden en las sesiones, así como el respeto a los compañeros diputados, a las autoridades, a la institución, a los empleados y demás personas. Esto que también parecería obvio, ha sido necesario regular para evitar conflictos durante el desarrollo de las sesiones, pues dichas conductas entorpecen las tareas parlamentarias y dañan al poder legislativo.

Algunas leyes orgánicas como la del Congreso de Baja California ordenan “dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados durante las sesiones” (art. 17 frac. VI, LOCE). Otras, disponen que los diputados deben tener un “comportamiento adecuado con la tarea de representante popular” (Guerrero, Nayarit, Distrito Federal, por citar algunos).

El orden y respeto es indispensable para exponer las ideas, confrontar argumentos y alcanzar los consensos necesarios para que el órgano representativo desempeñe sus funciones. Además, el poder legislativo es (o está llamado a ser) la principal institución en la cual se toman las decisiones políticas fundamentales del Estado, por ello es indispensable un clima de cordialidad y respeto.

Otros Estados como Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, también regulan dicha obligación pero dentro del marco de la ética parlamentaria, tema que expondré más adelante. De cualquier forma, al estar contenida en la ley orgánica es una obligación positiva cuya realización es exigible.

El Reglamento de la Cámara de Diputados federal también impone como obligación dirigirse con respeto y cortesía a los diputados e invitados y tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la cámara (artículo 8, numeral 1, fracciones IV y IX). De igual forma, participar en las actividades inherentes a su cargo “con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura” (artículo 8, numeral 1, fracción V.)

En el Reglamento del Senado también está la obligación de los senadores de conducirse con respeto frente a los senadores, personal de la cámara y personas que concurran a ella; así como participar en todas las actividades inherentes al cargo “con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura” ((artículo 10, numeral 1, fracciones V y I).

C. Cumplimiento tareas parlamentarias

También se reglamenta como obligación de los diputados el cumplir con todas las tareas encomendadas: votar en las sesiones, elegir a las personas que integrarán los órganos del congreso, presentar iniciativas, realizar los dictámenes y resoluciones en tiempo y forma, etcétera; labores que aunque parecieran evidentes, en algunos casos ha sido necesario detallarlas para exigir su observancia.

En Jalisco se ordena a los diputados presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dura su encargo (art. 21, frac. XI LOCE); en Zacatecas al menos una iniciativa de ley, decreto, acuerdo o estudio legislativo dentro de cada periodo ordinario de sesiones (art. 24, frac. XIII LOCE). En Puebla, también es obligación y atribución de los diputados realizar encuestas de opinión sobre los temas que consideren pertinentes, además de aquellos que les sean solicitados por los órganos del Congreso (art. 17, frac. IX LOCE).

Respecto a esto, es recomendable reglamentar el cumplimiento efectivo de todas las tareas parlamentarias, principalmente para evitar que algunos legisladores se sustraigan a su desempeño.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal se encuentra la obligación genérica de “acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités” (artículo 8, numeral 1, fracción III). En el Reglamento del senado está la obligación de “desempeñar las funciones y

realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del Senado” (artículo 10, numeral 1, fracción III)

D. Visita y gestión de intereses de electores

De igual manera, se ha establecido como obligación de los diputados visitar periódicamente los distritos o circunscripciones en los que fueron elegidos, y velar por el interés común de sus habitantes.

Así, la ley orgánica de Durango determina como obligación de los diputados visitar su respectivo distrito electoral en los períodos de receso del congreso, o cuando fuere necesario; además, revisar el estado que guarden los programas de desarrollo social y económico (art. 36 LOCE); disposición similar está codificada en Aguascalientes (art. 18, fracción V y IX LOCE); Guerrero (art. 181 LOCE); Oaxaca (art. 37, frac. IV LOCE); Puebla (art. 17, frac. V LOCE).

En Oaxaca es obligación del diputado ser gestor y promotor del pueblo (art. 37, frac. II LOCE); en Querétaro, “mantener permanentemente acercamiento con la población” (art. 7, frac. XI LOCE). En Sinaloa, representar los intereses de los ciudadanos y gestionar la solución de necesidades colectivas ante las autoridades competentes (art. 19, frac. VIII LOCE).

En Chiapas, los diputados como representantes del pueblo están obligados a defender los intereses que representan (art. 4 LOCE); en Tamaulipas, es deber de los legisladores velar por el bien del Estado mediante el ejercicio responsable de sus funciones (art. 68 LOCE). En Durango, además de lo anterior deben vigilar que los servidores públicos presten un servicio eficaz y honesto a la ciudadanía (art. 36, frac. VI LOCE).

En el Distrito Federal se establece también como obligación de los diputados realizar audiencias mensuales en el distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos (art. 18, frac. VII Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en adelante LOALDF).

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal es una obligación de los diputados “mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo” (artículo 8, numeral 1, fracción XV).

Dichas disposiciones constituyen innovaciones de los congresos locales que en el orden federal no estaban contenidas hasta la publicación del Reglamento de la Cámara de Diputados en 2010. Desde mi punto de vista, son acertadas pues tienen su fundamento en la función representativa y de control del poder legislativo. En el primer caso, porque se reconoce la vinculación del diputado a sus electores, que aunque no es un mandato imperativo, si está comprometido a velar por los intereses comunes; especialmente porque el diputado está en una posición privilegiada para ello. En el segundo caso, porque los parlamentarios podrán controlar a la administración local velando por el cumplimiento eficaz de las obligaciones de esta.

Cabe señalar que, en estas tareas de visita y gestión de necesidades sociales, debe prevalecer el interés común sobre cualquier interés particular o de grupo; debido a que los diputados representan a toda la población, no solo la del distrito o circunscripción en que fueron electos. Es aconsejable pues, que en todos los congresos locales se establezca la obligación a cargo de los diputados para realizar tareas de visita y gestión de los intereses comunes en ejercicio de la función representativa y de control parlamentario.

E. Informes de actividades

Como parte de la rendición de cuentas de los representantes populares, algunos congresos han incluido la obligación de rendir informes de manera individual.

Dichos informes pueden ser de distintos tipos dependiendo el destinatario y el contenido del mismo. En el primer caso, pueden estar dirigidos a los electores; al congreso en general; o a un órgano específico del mismo. Respecto al contenido, es posible que verse sobre las tareas de gestión realizadas; los proyectos de ley presentados; la participación individual en las tareas del Congreso; las actividades de la Legislatura en general; las labores en algún órgano o sobre un encargo específico; entre otras.

Así por ejemplo, se ordena a los diputados presentar *a la ciudadanía* un informe de labores en los Estados de Aguascalientes (art. 18, fracción X LOCE), Coahuila (art. 49 LOCE), Hidalgo (art. 30, frac. XIV LOCE), Michoacán (art. 9, frac. VIII LOCE), Morelos (art. 19, frac. IV LOCE), Oaxaca (art. 37, frac. V LOCE), Puebla (art. 17, frac. VII LOCE), Quintana Roo (art. 71 LOCE),

Veracruz (art. 17, frac. IX LOCE), Zacatecas (art. 24, frac. V LOCE), y en el Distrito Federal (art. 18, frac. IX LOALDF).

En Baja California, los diputados presentan al término de cada ejercicio anual, un informe por escrito sobre sus intervenciones en el pleno del Congreso y su resultado (art. 17, VIII, LOCE). En Durango, el informe se refiere a las actividades legislativa y de gestoría social de los diputados, que también es remitido a los ayuntamientos que formen parte del distrito (art. 36, frac. XII LOCE), es decir, hay también una vinculación con los municipios.

Como ejemplos de informes rendidos *al congreso*, acerca del cumplimiento de obligaciones o sobre el ejercicio de funciones, están los casos de Chihuahua (art. 22, frac. VI) y Jalisco (art. 21, frac. VI LOCE), que se presentan cuando la asamblea los requiera; o bien, los casos de Guerrero (art. 181 LOCE) y Zacatecas (art. 24, frac. VIII LOCE) donde la rendición del informe es anual.

En Puebla, al inicio de cada periodo legislativo los diputados deben presentar al congreso una memoria de las observaciones que hayan realizado durante las visitas a los distritos del Estado, así como las medidas que estimen conducentes para favorecer el desarrollo (art. 17, frac. VI LOCE). En Quintana Roo, rinden un informe anual sobre los trabajos realizados en los periodos de receso (art. 71 frac. IV LOCE).

También están los informes *ante órganos específicos del Congreso*, a saber: mesa directiva, comisión permanente, comisión de gobierno, comisión legislativa, comités, etcétera, acerca del cumplimiento de las tareas del diputado en particular; es el caso de Coahuila (art. 49 LOCE), Distrito Federal (art. 18, fracción XII LOALDF), Hidalgo (art. 30 LOCE), entre otros. En Tamaulipas, cuando un diputado actúa como representante del poder legislativo ante organismos descentralizados, debe rendir un informe anual de actividades al pleno (art. 68 LOCE); de igual forma, en Zacatecas se ordena a los presidentes de comisión presentar el programa de actividades y el informe de las acciones realizadas durante el periodo ordinario (art. 24, frac. VII LOCE).

En la Cámara de Diputados federal está la obligación de los diputados de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a

la Conferencia, para su publicación en la Gaceta (artículo 8, numeral 1, fracción XVI).

Así pues, considero necesaria la implementación de informes periódicos sobre la actividad de los legisladores en específico, tanto aquellos dirigidos a los electores, como al congreso en general, y a los órganos en los que formen parte.

F. Otras

Además de las anteriores, se reglamentan otras obligaciones específicas para los legisladores locales. Una de gran importancia es presentar la *declaración de situación patrimonial* en los términos de las leyes relativas, así está dispuesto en Baja California (art. 168 LOCE), Chihuahua (arts. 22, frac. VIII y 166 LOCE), Coahuila (art. 49 LOCE), Colima (Art. 23 LOCE), Guanajuato (Art. 22 LOCE), Guerrero (art. 178 LOCE), Hidalgo (art. 30 LOCE), Jalisco (art. 21, frac. XII LOCE), Estado de México (art. 29, frac. XII LOCE), Michoacán (art. 9, frac. VII LOCE), Morelos (art. 19, frac. III LOCE), Nayarit (art. 22, frac. IX LOCE), Querétaro (art. 7, frac. X LOCE), Sinaloa (art. 19, frac. XI LOCE), Tabasco (art. 125 LOCE), Tlaxcala (art. 30 LOCE), Veracruz (art. 17, frac. VIII LOCE), Zacatecas (art. 24, frac. XIV LOCE). También en el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está ordenado (artículo 8, numeral 1, fracción XII).

Otras obligaciones buscan mejorar el desempeño de la función de representante, por ejemplo, en Aguascalientes la ley manda que los diputados radiquen dentro del Estado (art. 18 LOCE); o en Campeche, donde existe la obligación de residir en la misma población donde lo haga el Congreso durante los periodos de sesiones (art. 44, frac. III LOCE). En Querétaro, los diputados están obligados en avisar al Congreso de sus ausencias del territorio del Estado cuando estas sean hasta por siete días, y solicitar autorización cuando dicha ausencia sea superior a siete y como máximo treinta días (art. 7, frac. III y IV LOCE).

También está el caso de Baja California, referido a las relaciones de los diputados con los funcionarios de la institución; la ley ordena tratar con consideración y respeto a las personas que presten sus servicios al Congreso,

absteniéndose de participar en forma directa en asuntos laborales y administrativos (art. 17, frac. XI LOCE).

Todas estas obligaciones son importantes cuando tienen como objetivo fomentar el desempeño óptimo de las tareas parlamentarias, por tanto, es conveniente incluirlas en los ordenamientos legales de todas las legislaturas locales.

Por otro lado, hay congresos que no regulan en un apartado específico las obligaciones de los diputados, tal es el caso de Chiapas o Nuevo León; en ellos, las obligaciones de los diputados se encuentran en diversos artículos de la ley orgánica o del reglamento. Sin embargo, es recomendable sistematizarlos a fin de tener reunido el estatuto de los parlamentarios.

De acuerdo con las leyes orgánicas de los congresos locales, estarían reglamentadas las siguientes obligaciones:

Cuadro 1. Regulación de las obligaciones de los diputados locales

	<i>Asistencia</i>	<i>Respeto</i>	<i>Tareas</i>	<i>Gestión</i>	<i>Informes</i>	<i>Otras</i>
Aguascalientes	•		•	•	•	•
Baja California	•	•	•	•	•	•
Baja California Sur	•		•	•	•	
Campeche	•	•	•	•	•	•
Chiapas						•
Chihuahua	•		•	•	•	•
Coahuila	•	•	•	•	•	•
Colima	•	•	•			•
Distrito Federal	•	•	•	•	•	•
Durango	•			•	•	•
Guanajuato	•	•				•
Guerrero	•	•		•	•	•
Hidalgo	•	•	•		•	•
Jalisco	•		•		•	•
México	•	•	•			•
Michoacán	•	•	•		•	•
Morelos	•		•		•	•

Nayarit	•	•	•	•	•	•
Nuevo León	•	•	•			
Oaxaca	•	•	•	•	•	
Puebla	•	•	•	•	•	•
Querétaro	•	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•		•	•	•	
San Luis Potosí	•					
Sinaloa	•	•	•	•		•
Sonora	•		•			
Tabasco	•	•	•	•		•
Tamaulipas	•	•	•		•	•
Tlaxcala	•	•	•	•		•
Veracruz	•		•	•	•	•
Yucatán	•					
Zacatecas	•		•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa. Vigente a mayo 2008.

Como puede observarse en el cuadro, existen legislaturas que han reglamentado de manera detallada las obligaciones de los diputados; otras en cambio, adolecen todavía de una puntualización de dichos deberes.

2. Derechos

En el estatuto de los parlamentarios también considero como importante reglamentar los derechos de que disponen. En este aspecto, también las legislaturas estatales han aventajado al Congreso federal en detallar los derechos de los diputados. A continuación destacaré los principales.

A. Dieta

La dieta, esto es, la remuneración por el desempeño del cargo, es una de las principales prerrogativas de los diputados. En algunos Estados como Aguascalientes, es igual para todos (art. 14 LOCE); mientras que en otros como Tlaxcala, la ley permite una diferenciación basada en un sistema de

estímulos; así lo señala la ley orgánica del Congreso Tlaxcala que faculta el establecimiento de partidas en el presupuesto para el otorgamiento de estímulos por asistencia, participación en comisiones, carga de trabajo (art. 28 LOCE).

En determinados congresos, se contemplan prestaciones adicionales como seguro de gastos médicos o prestaciones especiales en caso de fallecimiento (gastos funerarios a cuenta del Congreso y/o indemnizaciones a los beneficiarios). Algunas tienen que ver con las ayudas ordinarias que todo funcionario tendría derecho, otras, sin embargo pueden constituir un exceso. Un caso curioso es del Congreso de Morelos, que otorga a los beneficiarios del diputado fallecido el equivalente a seis meses de dieta, concediéndose también esta prestación respecto a los integrantes de las legislaturas anteriores (art. 18, frac. XI LOCE), es decir, los beneficiarios de todos los ex-diputados tienen derecho a una indemnización a la muerte de aquellos, algo que, desde mi punto de vista, resulta un gasto exorbitante y quizá extremadamente oneroso para el presupuesto del congreso; al mismo tiempo, considero que no tiene justificación dicha prestación pues se trataría de alguien que no estaba en ejercicio del cargo al momento del deceso.

Sobre la dieta de los diputados en el derecho comparado, en ciertos parlamentos autonómicos españoles como la Asamblea de Madrid, se regula que ésta dependerá del régimen de dedicación escogido por los diputados. Es decir, si estos optan por una “dedicación exclusiva” recibirán una remuneración mayor que quienes lo hacen por el régimen de dedicación “no exclusiva”. En el segundo régimen, el cargo es compatible con el ejercicio de actividades privadas, con excepción de asesoramiento relacionado con asuntos públicos; así como la gestión o propiedad de empresas contratistas o subvencionadas por la administración. Si el parlamentario elige la “dedicación exclusiva” el cargo será incompatible con el desempeño, por sí o mediante apoderamiento, de cualquier otra actividad pública o privada, ya sea por cuenta propia o ajena.¹⁴

¹⁴ Alba Bastarrechea, Esther de, “Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, núm. 12, junio, 2005, p. 85-114, disponible también en:

Por lo anterior, considero que las dietas y demás prestaciones que reciban los diputados deben ser proporcionales a la labor desempeñada, así como estar dentro de los parámetros de sobriedad exigidos a los servidores públicos.

B. Participación y asociación

Está regulada como derecho de los diputados la participación en las tareas parlamentarias, es decir: presentar iniciativas; elegir integrantes de los órganos de la cámara; tener voz y voto en las sesiones del Pleno del Congreso; asociarse en grupos parlamentarios; y formar parte de comisiones u otros órganos. Nótese que aquí está regulado como una prerrogativa, es decir, que puede ejercer o no, a diferencia de lo visto en el apartado anterior, donde sí es obligatorio. Al respecto, opino que la participación es una obligación, mientras que la asociación es una prerrogativa, pues en éste último caso, el ejercicio o la falta de ejercicio no afecta los intereses generales; de lo contrario, se trataría de una obligación y no un derecho.

También existe el derecho de los diputados para participar en las comisiones legislativas aunque no sean miembros de éstas. Así, en el Congreso de Coahuila se permite la asistencia de los diputados a los trabajos de cualquier comisión o comité del que no formen parte, con derecho a voz pero sin voto (art. 48, frac. III LOCE), similar disposición existe en Sonora (art. 32, frac. V LOCE), Tamaulipas (arts. 48 y 67 LOCE), Tlaxcala (art. 27 LOCE), Veracruz (art. 17, frac. II LOCE), Zacatecas (art. 25, frac. XI LOCE) y en la Cámara de Diputados federal (artículo 6, numeral 1, fracción V del Reglamento). Esta sí podría considerarse, desde mi punto de vista, una prerrogativa de los diputados, que además les permitiría coadyuvar en las tareas de las comisiones y en el ejercicio de la función legislativa, como señalé en el capítulo anterior.

C. Apoyo para actividades

También es una prerrogativa de los diputados recibir el apoyo necesario para el desempeño óptimo de sus funciones, ello implica contar con los recursos materiales (oficinas, equipo informático, viáticos), humanos (asesores técnicos y jurídicos), así como con las herramientas esenciales para realizar sus actividades (notas informativas, dictámenes, informes, versiones estenográficas).

Así por ejemplo, la ley orgánica del Congreso de Aguascalientes regula como derecho de los diputados contar con los apoyos administrativos y de asesoría, dietas, asignaciones, prestaciones, franquicias y viáticos que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su encargo (art. 15, frac. IX); o la de Michoacán, que contempla también como derecho recibir información de las comisiones, comités y órganos del congreso (art. 10, frac. XI LOCE).

El Reglamento de la Cámara de Diputados federal considera como una prerrogativa de los diputados “contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo” (artículo 7). Mientras que el Reglamento del Senado establece como un derecho de los senadores “disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo” (artículo 8, numeral 1, fracción XII).

Como en el caso de las prestaciones, es recomendable que el apoyo para actividades que reciban los diputados sea adecuado a las necesidades probadas, y por supuesto, esté dentro de márgenes de moderación y rendición de cuentas.

D. Permisos y licencias

Los diputados cuentan además con el derecho de solicitar permisos para ausentarse de sus labores, sea de forma temporal o definitiva, por ejemplo, en los casos de maternidad, enfermedad, fuerza mayor, o para desempeñar determinadas actividades. Así como la facultad de justificar las inasistencias por causas de este tipo.

Sin embargo, algunas legislaturas establecen límites a dichos permisos, por ejemplo, en Baja California no son justificables las faltas relativas a labores partidistas o actividades para la obtención de nominación o cargos de elección popular (art. 24, frac. III LOCE); en Chihuahua, no se concederán licencias cuando esto ponga en riesgo el quórum. En Morelos, se justifican como máximo siete inasistencias por año legislativo (art. 18, frac. VIII, LOCE). En la Cámara de Diputados federal no se concederán licencias simultáneamente a más de cuarta parte del total de la cámara (artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados, RCD).

Considero acertada la regulación de Baja California, pues solo justifica las inasistencias por causas graves inimputables al legislador; no así la ausencia de sus responsabilidades para la realización de actividades de carácter partidista, sindical o profesional; en estos casos, lo más conveniente desde mi óptica sería separarse de su cargo.

E. Acceso a la información y documentación gubernamental

Una prerrogativa de los diputados, que incluso podría considerarse como una herramienta útil para cumplir sus funciones, es el acceso preferente a la información y documentación gubernamental. Este derecho, que supera al correspondiente acceso a la información pública de los ciudadanos, tendría un valor especial para las tareas de fiscalización y control del poder legislativo.

Al respecto, algunos congresos locales lo regulan de forma limitada. Por ejemplo, en Chihuahua los diputados tienen derecho a formular preguntas por escrito al secretario de gobierno, procurador general de justicia o a cualquiera de los directores generales de la administración pública estatal (art. 21, frac. V, LOCE). En Oaxaca está previsto que los titulares de las oficinas públicas faciliten a los diputados todos los informes que soliciten relacionados con el ejercicio de sus funciones (art. 38 LOCE).

En Quintana Roo se regula también dicho derecho enfocándolo principalmente a las tareas de gestión de los diputados; así, las dependencias estatales, municipales, organismos descentralizados, empresas de participación, fideicomisos, deben proporcionar a los diputados la orientación e información necesarias para la realización de sus gestiones (art. 68 LOCE). La

ley orgánica del Congreso de Chiapas prohíbe entorpecer la labor de gestión como representantes del pueblo que realicen los diputados, cuando dicha gestión sea conforme a la ley (art. 4 LOCE).

En Querétaro, se ordena a las autoridades estatales y municipales proporcionar la información y documentación que los diputados les soliciten para el cumplimiento de sus funciones; en caso de no proporcionarse, el pleno del congreso podrá dirigirse en queja contra dicha autoridad (art. 10 LOCE).

En la Constitución del Estado de Puebla se establece la obligación de las oficinas públicas de facilitar a los diputados todos los datos que requieran y que les sean necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución (art. 55 CPE).

Estimo necesario que los diputados de todos los congresos locales cuenten con las facilidades para acceder a la información y documentación gubernamental necesaria para el cumplimiento de sus tareas, debiéndose sancionar la negativa injustificada a proporcionar dichos datos.

En la Cámara de Diputados federal está regulado como derecho de los legisladores solicitar cualquier información a los poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal (artículo 6, fracción VII del Reglamento); lo mismo en el Senado, que es un derecho de los senadores solicitar “a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa” (artículo 8, numeral 1, fracción VII del Reglamento) pero no se prevé un mecanismo especial para sancionar la negativa de información que de manera individual realiza el legislador.

En el derecho comparado, se puede citar el derecho de los parlamentarios españoles “a solicitar información y documentación de otras instituciones” para el ejercicio de sus funciones; esto se encuentra establecido en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos autonómicos españoles y se realiza por conducto del presidente de la cámara; la administración está obligada a facilitar la información solicitada o bien, manifestar las razones fundadas que le impiden proporcionarla.

F. Otros

En otras leyes se regula como un derecho (no como obligación) de los diputados gestionar ante las autoridades la atención de los asuntos que les planteen sus representados, es el caso de los congresos de Chihuahua (art. 21, frac. IV LOCE), Colima (art. 22, frac. X LOCE), Guerrero (art. 170, frac. VI LOCE), México (art. 28, frac. III LOCE), Quintana Roo (art. 67 LOCE), Sinaloa (art. 18, frac. VII LOCE), Tamaulipas (art. 67 LOCE), Tlaxcala (art. 27 LOCE) y las Asamblea del Distrito Federal (art. 17, frac. VII, LOALDF).

También se considera como derecho de los diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, orientar a los ciudadanos acerca de los medios necesario para hacer efectivos sus derechos (art. 17, frac. VIII, LOALDF); y en el Congreso de Durango, es derecho de los diputados “ser defensores de los derechos sociales de los habitantes que representan” (art. 36, frac. IV LOCE).

De igual forma, en el Distrito Federal es un derecho de los diputados presentar proposiciones y denuncias (art. 17, frac. VI, LOALDF). En Jalisco, es prerrogativa de los diputados el proponer a la asamblea el análisis, evaluación y seguimiento a las acciones de gobierno; la realización de obras; y la prestación de servicios públicos (art. 22, frac. XII LOCE). En Quintana Roo, también es potestad de los diputados vigilar la actividad oficial de los servidores públicos y en su caso reconvenirlos, o dar parte a la autoridad correspondiente (art. 69 LOCE).

Lo anterior, considero que tendría que ser un deber y no un derecho de los diputados, ya que forma parte de las actividades que como representantes populares están llamados a realizar.

Como en el caso de las obligaciones, existen leyes orgánicas que no reúnen un apartado específico los principales derechos de los diputados.

A continuación presento un cuadro con la regulación de los principales derechos de los legisladores.

Cuadro 2. Regulación de los derechos de los diputados locales

	<i>Dieta</i>	<i>Particip.</i>	<i>Apoyo</i>	<i>Permiso</i>	<i>Información</i>	<i>Otros</i>
Aguascalientes	•	•	•	•		
Baja California	•	•	•	•		

Baja California Sur	•			•		
Campeche	•			•		
Chiapas			•			•
Chihuahua	•	•	•	•	•	•
Coahuila	•	•	•	•		•
Colima	•	•	•	•		
Distrito Federal	•	•	•	•		•
Durango	•	•		•		•
Guanajuato	•		•	•		
Guerrero	•	•	•			•
Hidalgo	•	•	•	•		
Jalisco	•	•	•	•		
México	•	•	•	•		•
Michoacán	•	•	•			
Morelos	•	•	•	•		•
Nayarit	•	•	•	•		
Nuevo León	•		•			
Oaxaca	•	•		•	•	
Puebla	•	•				
Querétaro	•	•	•	•	•	•
Quintana Roo	•	•			•	•
San Luis Potosí	•					
Sinaloa	•	•	•			•
Sonora	•	•	•	•		•
Tabasco	•	•	•	•		
Tamaulipas	•	•	•	•		•
Tlaxcala	•	•				•
Veracruz	•	•	•			
Yucatán	•			•		
Zacatecas	•	•	•			

Fuente: Elaboración propia con datos de las leyes orgánicas de cada uno de los congresos y la Asamblea Legislativa. Vigente a mayo 2008.

De lo anterior se puede apreciar que la mayoría de las legislaturas conceden a los diputados las prerrogativas necesarias para desempeñar sus funciones, sin embargo, desde mi punto de vista son insuficientes todavía, especialmente lo relativo al acceso a la información gubernamental para el ejercicio de la función de control.

En suma, propongo que tanto las obligaciones como los derechos de los diputados deben regularse detalladamente, esto, en beneficio del desempeño de las tareas de los representantes populares y de la institución en su conjunto.

Proseguiré ahora con el régimen de sanciones aplicables a los parlamentarios.

IV. RÉGIMEN DE SANCIONES

El ordenamiento interno de cada cámara puede establecer una serie de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los diputados. En este aspecto, los congresos estatales han detallado la existencia de sanciones y su aplicación, superando incluso lo prescrito para diputados federales y senadores, situación que desde mi punto de vista es loable.

El régimen disciplinario al que se encuentran sujetos los legisladores abarca las obligaciones, sanciones en caso de incumplimiento y procedimiento para ello. Entre las sanciones establecidas para los diputados están las siguientes.

A. Separación del cargo

Separar, dicho de una persona, significa “Retirarse de algún ejercicio u ocupación”. Una persona puede separarse del cargo de diputado por diversas causas (por ejemplo, muerte, renuncia, interdicción, conclusión del término, desaparición del poder legislativo); dentro de dichas causales también están aquellas resultado de un procedimiento y aplicadas como sanción, por ejemplo, la declaración de culpabilidad en un juicio político, o bien, el desempeño de un cargo incompatible sin haber obtenido previa licencia de la cámara, ambas traen como consecuencia la separación del cargo.

Además de estas causas, en los congresos locales se han reglamentado otras. Por ejemplo, en Chihuahua es causal de separación del cargo de diputado, cuando sin causa justificada este no se presentase para desempeñar el cargo para el cual fue electo; de igual forma por la incapacidad declarada judicialmente (art. 24 LOCE). También en dicho Congreso se regula la “baja” del diputado que habiéndosele apercibido presentar su declaración patrimonial en el plazo señalado, persista en la negativa para cumplir dicha obligación (art. 169 LOCE).

En San Luis Potosí, se determina que el diputado que deje de concurrir a tres sesiones consecutivas del pleno, o acumule diez faltas en el periodo de un año sin causa justificada, cesará en el desempeño de su cargo (art. 52 LOCE).

En general, considero que deben ser conductas graves las que originen la separación del cargo de diputado; por ejemplo, negarse reiteradamente a cumplir la ley, a mi juicio, es causa suficiente para separarlo de su cargo.

B. Suspensión

Suspender es “privar temporalmente a alguien del sueldo o empleo que tiene” de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia. Son causas ordinarias de suspensión en el cargo de diputado en México: la declaración de procedencia (desafuero) y la solicitud de licencia respectiva. En el primer caso, la suspensión durará hasta la emisión de sentencia en el procedimiento penal respectivo, si es culpable será separado definitivamente de su cargo, pero en caso de ser declarado inocente reasumirá sus funciones. Tratándose de la solicitud de licencia, la suspensión en el cargo será en los términos concedidos por aquella.

Además de estas causas, la suspensión en el cargo ocurre por inasistencia a las sesiones de la cámara, o bien, a consecuencia de una conducta inapropiada. Un ejemplo de lo primero es el Congreso de Baja California, donde se prevé una suspensión por el periodo de sesiones en curso, cuando un diputado falte injustificadamente a tres sesiones consecutivas del pleno, pues en este caso, se entenderá que renuncia en concurrir hasta el siguiente periodo (art. 20 LOCE). Situación similar está prevista en los

Congresos de Coahuila (art. 47 LOCE), Veracruz (art. 17, frac. XII LOCE), Yucatán (art. 36 LOCE).

En otros Estados existe también tal sanción aunque con supuestos divergentes, por ejemplo: en Nayarit, cuando el diputado falte a cinco sesiones continuas o a diez discontinuas dentro de un período ordinario, o bien, a tres continuas y cinco discontinuas en un período extraordinario (art. 24 LOCE); en Querétaro, por tres inasistencias consecutivas a sesiones ordinarias en un mes (art. 14 LOCE); en Quintana Roo, por diez sesiones consecutivas de un periodo ordinario o extraordinario (art. 79 LOCE); en Sinaloa, también diez (art. 21 LOCE); en Tabasco, por 9 sesiones continuas o 18 discontinuas dentro de un mismo periodo de sesiones ordinario y 3 en un período extraordinario (art. 32 LOCE). En estos casos, la suspensión es por acumulación de inasistencias.

Y en el segundo caso mencionado, es decir, como consecuencia de una conducta inapropiada, en Guerrero se advierte la suspensión hasta por un periodo de sesiones al diputado que no guarde reserva de los asuntos tratados en sesión secreta; obstaculice el procedimiento legislativo; porte algún arma o se conduzca con violencia dentro del recinto parlamentario (art. 190 LOCE).

Considero que establecer en todos los congresos estatales mexicanos la suspensión en el cargo como sanción por inasistencia o conducta inapropiada, sería benéfica para la institución representativa; pues dicha medida busca que los miembros de la cámara cumplan adecuadamente con las tareas que les corresponden como representantes populares.

C. Amonestación

Amonestar según el Diccionario de la Real Academia es “hacer presente algo para que se considere, procure o evite”; así como “advertir, prevenir, reprimir”.¹⁵ En la mayoría de las legislaturas estatales se entiende como una llamada de atención a un diputado cuando éste infringe el reglamento interno o realiza una conducta inapropiada. Según la gravedad, puede ser pública o privada; verbal o con constancia en el acta.

¹⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a edición, 2001, www.rae.es (consultado mayo de 2008).

Solo algunas legislaturas la regulan de manera detallada, por ejemplo, la ley orgánica de Coahuila reglamenta como amonestación la llamada de atención que se haga a un diputado cuando contravenga el orden reglamentario de las sesiones; puede ser de manera verbal o con constancia en la minuta (art. 51 LOCE). En San Luis Potosí, se regula que el diputado que deje de concurrir a tres sesiones consecutivas de comisiones, o acumule diez faltas en el periodo de un año sin causa justificada, será amonestado públicamente (art. 52 LOCE). También los Estados de Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y el Distrito Federal la contemplan en su ordenamiento.

En Sonora además, se precisa que dos o más amonestaciones por escrito durante un mismo periodo lleva como sanción la disminución del equivalente al 50% de la dieta de un día (art. 45 y 48 LOCE).

D. Apercibimiento

Apercibir según el Diccionario de la Real Academia es “prevenir, disponer, preparar lo necesario para algo”; “hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas”.¹⁶ Generalmente, en las legislaturas estatales se le considera como la advertencia (realizada por escrito) a un diputado que ha incumplido con alguno de los deberes y obligaciones inherentes al cargo, conminándolo para realizarlo en un plazo determinado, o de lo contrario, recibirá una sanción mayor.

Está previsto en las leyes orgánicas de los Congresos de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y de la Asamblea del Distrito Federal. Aunque en algunos casos, emplean los términos amonestación y apercibimiento de manera inversa.

¹⁶ *Idem.*

Estimo apropiado que todas las legislaturas estatales mexicanas regulen tanto la amonestación como el apercibimiento, para así sancionar conductas dañinas al buen desempeño de la cámara.

E. *Disminución de la dieta*

La reducción en la cantidad recibida como remuneración por el ejercicio del cargo de diputado, también es una sanción (y quizá, la principal) que se le aplica a éstos por el incumplimiento de sus obligaciones. Ordinariamente se aplica por inasistencias a las sesiones, aunque también para sancionar otras conductas; el monto y las características de su aplicación son variables.

La disminución en la dieta se impone por inasistencias injustificadas así como por conductas equiparables, por ejemplo: en Baja California, por retirarse de la sesión de pleno o comisión sin permiso del presidente; por no emitir su voto o por no responder al pase de lista (arts. 21 y 22 LOCE). En Michoacán, también se aplica dicha sanción por ausentarse de la sesión sin permiso del presidente (art. 11, frac. III LOCE); y en Nayarit, por abandonar la sesión antes de que ésta concluya (art. 25 LOCE).

Algunos congresos sancionan de la misma forma las inasistencias a las sesiones del pleno, como a las comisiones, comités, órganos internos u otros entes. Otros por el contrario, solo sancionan las faltas a sesiones del pleno o aplican una penalidad menor a las de otros órganos. Por ejemplo, en el Distrito Federal las inasistencias a las reuniones de comisiones solo ameritan la disminución en un cincuenta por ciento de la dieta correspondiente al día, previa solicitud de la mayoría de la mesa directiva (art. 24 LOALDF); al igual que en Querétaro, donde se descuenta el cincuenta por ciento de la dieta al diputado que falta a las sesiones de cualquier otro órgano de la Legislatura, distinto del Pleno (art. 13 LOCE).

Considero que la labor del diputado tiene la misma importancia cuando actúa en el pleno, como cuando lo hace en comisiones, o como miembro de algún órgano, por tanto, la ausencia injustificada a cualquiera de estos entes debería tener la misma repercusión y tendría que sancionarse de la misma forma.

Normalmente, el monto que se descuenta es el correspondiente a la dieta del día. Sin embargo, también se han establecido otras cantidades, así como diferentes supuestos de aplicación. En Michoacán, está reglamentada la disminución del equivalente a un *mes* de dieta cuando el diputado falte de manera injustificada a más de cuatro sesiones consecutivas, sean del pleno o de las comisiones (art. 11, frac. II LOCE).

En Morelos, se establecen varios supuestos de disminución: a) *treinta días* para el diputado haya sido amonestado y reincida en la conducta; b) *quince días* por la inasistencia injustificada a dos sesiones consecutivas del Pleno; c) *siete días* por una falta injustificada a las sesiones del pleno; por ausentarse injustificadamente de la sesión de su comisión o comité; o por ser apercibido en dos ocasiones por el presidente; igual sanción es aplicada al diputado que omita convocar a las reuniones de trabajo de la comisión o comité que presida; y, d) *un día* de dieta, para los diputados que falten a dos sesiones consecutivas de comisión o comité (art. 23, frac. III LOCE).

En Sonora, también existen otros supuestos para disminución de dieta: acumular dos o más amonestaciones en un mismo periodo de sesiones; conducirse con violencia dentro de la sesión; portar armas dentro del recinto legislativo; acumular tres retardos en un periodo de treinta días naturales; entre otras; todas ellas tienen como sanción la disminución del equivalente a un día de dieta (arts. 45 y 48 LOCE).

En Quintana Roo, el diputado que omita la presentación de su informe de actividades a la población o al Congreso, es sancionado con la suspensión de pago de las dietas correspondientes al periodo de receso siguiente (arts. 76 y 77 LOCE).

En Tabasco, la falta de presentación de la declaración patrimonial en los plazos establecidos podrá implicar el descuento de hasta un 50% de las percepciones mensuales del diputado, hasta que cumpla dicha obligación (art. 127 LOCE). En Zacatecas, los legisladores pueden ser sancionados con la disminución de entre cinco y diez días de dieta cuando invoquen su condición de diputado en actividad profesional o mercantil; cuando intervengan en asuntos legislativos debiendo excusarse; cuando no presenten por lo menos una iniciativa dentro de cada periodo ordinario de sesiones; o cuando siendo

integrantes de comisiones no dictaminen en los plazos fijados por ley (art. 35 LOCE).

Como se puede observar, ha crecido el número de sanciones que involucran la disminución en el pago recibido no solo por las inasistencias, sino también por no cumplir con las obligaciones en los tiempos requeridos. Algo que me parece plausible para evitar que las labores del poder legislativo se vean frenadas por la inactividad de algunos de sus miembros.

Al mismo tiempo, con los recursos descontados a las dietas de los diputados, se pueden generar grandes ahorros para el erario o destinarse a alguna institución promotora del desarrollo social. Por ejemplo, en Aguascalientes la ley señala que el monto que se haya disminuido a la dieta de los diputados sancionados será entregado al Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Estado u otra institución similar (art. 26 LOCE).

F. Otras

Además de las anteriores sanciones, algunas legislaturas prevén otras como la remoción en los cargos desempeñados al interior del Congreso; la inhabilitación para desempeñar cargos; la aplicación de multas u otras.

Así, en Baja California (art. 19 LOCE) y en el Distrito Federal (art. 24 LOALDF) se sanciona con la sustitución en las comisiones en que forme parte, a los diputados que acumulen tres faltas injustificadas a las sesiones de las mismas durante un mismo periodo de sesiones, o a tres consecutivas entre dos periodos. En Sonora se aplica la misma sanción por tres o más faltas injustificadas a las sesiones de comisiones durante el plazo de seis meses (art. 52 LOCE). En Tlaxcala también podrán ser removidos los diputados de las comisiones en las que forman parte, por no guardar reserva de los asuntos tratados en sesión privada en comisión; o bien, por dos inasistencias dentro de un mismo periodo (art. 30). En Guanajuato, también está prevista dicha remoción (art. 34, frac. V LOCE).

En Campeche se sanciona el incumplimiento de las disposiciones de la ley orgánica con la remoción del cargo o comisión conferido por el Congreso y la inhabilitación para desempeñar algún otro durante el ejercicio de la Legislatura (art. 213 LOCE).

En Chihuahua, se contempla una multa de hasta 200 veces el salario mínimo, cuando el diputado persista en no presentar su declaración patrimonial después de haber sido apercibido por el presidente del Congreso (art. 168 LOCE); también, si el diputado no presenta la declaración final dentro del plazo establecido se le impondrá una sanción de 200 veces el salario mínimo y se dará vista al Ministerio Público (art. 169 LOCE). Situación similar ocurre en el Congreso de Tabasco, donde la sanción pecuniaria será hasta por cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Estado (art. 129 LOCE).

En San Luis Potosí, está penalizado con la pérdida de las prerrogativas de ciudadano y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, cuando un diputado que habiendo resultado electo no se presenta para ocupar su cargo, salvo causa justificada (art. 51 LOCE).

Otras leyes dejan abierto la aplicación de sanciones por parte de la Mesa Directiva, pero no especifican cuales. Tal es el caso del Congreso de Chiapas que faculta a la Mesa Directiva para determinar las sanciones a conductas contra la disciplina parlamentaria (art. 21 LOCE), algo quizá muy ambiguo.

Por otro lado, se observa que en la mayoría de los congresos la aplicación de las sanciones corresponde al presidente de la Mesa Directiva, aunque también puede haber órganos especiales para ello. En Sinaloa, existe una comisión de honor y justicia a la cual son remitidos los casos graves de conducta de los diputados; las ofensas a los compañeros o al congreso; reincidencia en caso de ser amonestados; y otras; para que dicha comisión resuelva lo conducente (arts. 23, 26, 27, 29 LOCE).

Como se podrá observar, varias legislaturas estatales han establecido diversas causales de sanción para los diputados; se entiende que todas deben respetar la garantía de audiencia y el principio de legalidad. Así ocurre en Guanajuato, donde está dispuesta explícitamente la garantía de audiencia para el diputado contra el que se solicite la aplicación de una sanción disciplinaria (art. 41 LOCE); lo mismo que en Guerrero (art. 190 LOCE); Nayarit (art. 29 LOCE); Sonora (art. 53 LOCE).

Así pues, para garantizar el cumplimiento óptimo de las tareas los legisladores y evitar las conductas indignas, se ha tenido que reglamentar con detalle derechos y obligaciones, así como establecer sanciones para el caso de

su incumplimiento; dicha reglamentación me parece un paso importante para lograr tal fin. Quizá lo que faltaría es garantizar que efectivamente se apliquen las sanciones previstas, para desincentivar así la realización de dichos comportamientos negativos.

Por todo lo anterior, considero necesario que todas las legislaturas locales reglamenten derechos, obligaciones, sanciones y comportamientos éticos; pues ello repercutirá en una mejor realización de las tareas del legislador en particular y por ende, de todo el poder legislativo.

Sobre las sanciones en el derecho comparado, en los parlamentos autonómicos españoles también se regulan las siguientes: 1) Pérdida de condición de parlamentario (por ejemplo, por anulación de la elección; por causa de incompatibilidad; por infracción muy grave al reglamento; condena por delito grave; inhabilitación para ejercer cargos públicos). 2) Suspensión de derechos (por conductas previstas en los reglamentos respectivos); así como otras sanciones disciplinarias.

En el caso de los congresos estatales estadounidenses, destaca el hecho que algunos disponen la posibilidad de revocar el mandato de los legisladores a través de la figura del “*recall*”. Este consiste en una petición presentada por un número cualificado de ciudadanos para someter a votación la continuidad o el cese en el ejercicio de algún funcionario público electo, entre los que pueden incluirse a los miembros del poder legislativo; si dicha solicitud cuenta con los requisitos exigidos por la ley respectiva, se podrá convocar a elecciones para la ratificación del parlamentario o su destitución, en este caso se convocaría a una nueva elección para nombrar el sustituto.¹⁷ Los requisitos varían de acuerdo a cada Estado, por ejemplo, en Georgia se requiere que la iniciativa esté apoyada por el 30% de los votantes de la anterior elección, o el caso de California donde la petición debe estar respaldada por el 20% de los votos del distrito electoral.¹⁸ En Colombia también está considerada la pérdida

¹⁷ Montaner Salas habla de dieciocho Estados de la Unión Americana que regulan la *recall*. Montaner Salas, Carlos, “Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario” en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y poder judicial: XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2007, pp. 289-345.

¹⁸ Cronin, Thomas E., *Direct democracy: The politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1989, pp. 125-156. Dicho autor menciona algunos casos de legisladores estatales que han sido sometidos a

de la investidura de legislador, esto se realiza mediante un procedimiento llevado a cabo por el Consejo de Estado.¹⁹

La presencia del “recall” o revocación de mandato a cargo de los ciudadanos podría ser una innovación importante en los ordenamientos locales mexicanos, aplicándola también a todos los funcionarios locales de elección popular: gobernadores, presidentes municipales, y por supuesto, los legisladores estatales. Dicha figura es un instrumento de democracia semidirecta en beneficio de los ciudadanos, quienes determinarán la continuidad o destitución del funcionario público.²⁰

V. ETICA PARLAMENTARIA

En la legislación de las Entidades de la República puede advertirse una tendencia a dignificar la función del legislador mediante disposiciones que promuevan un comportamiento virtuoso de los parlamentarios, así como con sanciones a conductas indebidas de los mismos; esto constituye la ética parlamentaria.

La ética parlamentaria es el conjunto de reglas, principios y valores que rigen la actividad de los parlamentarios en el ejercicio de su cargo, con el objeto de alcanzar un desempeño óptimo del poder legislativo en beneficio del Estado y la población en general.²¹

recall: dos en California en 1913, dos en Idaho en 1971, dos en Michigan en 1983 y uno en Oregon en 1988.

¹⁹ Zuluaga Gil, Ricardo, “El estatuto de los parlamentarios en Colombia”, *Díkaion*, Bogotá, Colombia, Año 17, No. 12, 2003, p. 103.

²⁰ Orozco Henríquez y Silva Adaya señalan que en México está contemplada la revocación de mandato en el Estado de Chihuahua para los cargos de gobernador, diputados, presidentes municipales y regidores; asimismo, en Tlaxcala también está regulada dicha figura pero únicamente para el presidente municipal. Otros Estados denominan también “revocación de mandato” al proceso llevado a cabo por los integrantes del Poder Legislativo en contra de un funcionario de elección popular, pero en opinión de los autores citados, estos no constituyen instrumentos de democracia participativa, pues los lleva a cabo el Congreso y no la ciudadanía. Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, en Concha Cantú, Hugo A., (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 624-625.

²¹ Para mayor abundamiento del tema puede verse: Chávez Hernández, Efrén, “Ética en el Poder Legislativo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D. F., nueva serie, Año XXXIX, No. 115, enero-abril, 2006, pp. 93-124.

A continuación me referiré a las disposiciones éticas en la legislación de los congresos estatales, asimismo, hablaré de dos aspectos vinculados con el comportamiento ético de los parlamentarios: el uso adecuado de recursos y el desempeño profesional de los legisladores.

En el ámbito de la reglamentación de la ética parlamentaria, los congresos estatales aventajan también a lo dispuesto para el Congreso General.

1. *Disposiciones éticas*

A. *Reglamentación*

Tradicionalmente se consideraba que la ética solo estaba vinculada al ámbito privado de la persona, y por tanto, su ejercicio dependía de la voluntad del sujeto sin que nadie lo pudiera obligar a cumplir dichas disposiciones. Sin embargo, existen comportamientos relacionados con el ejercicio de la función pública cuya realización es exigida por la sociedad en general, y no puede quedar a la libre voluntad de los sujetos.

Siendo los diputados servidores públicos, además representantes del pueblo, la sociedad exige de ellos un comportamiento ejemplar en el ejercicio de sus funciones, en virtud de la confianza otorgada a través del voto. No obstante, algunos miembros del poder legislativo no han respondido a tal expectativa, sino que han empleado su posición privilegiada para beneficiarse injustamente en perjuicio del interés común y/o realizar actos de corrupción.

Por lo anterior, han sido incluidas en los ordenamientos legales normas de contenido ético a fin de exigir su realización y evitar cualquier sustracción en el cumplimiento de las mismas.

El Título Cuarto de la CPEUM es el que contiene la mayor parte de las disposiciones en ética parlamentaria, al denominarse “Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

El artículo 108 CPEUM reconoce como servidores públicos a los representantes de elección popular imputándoles responsabilidad por los actos u omisiones que incurran en el desempeño de sus funciones. De igual forma los diputados a las Legislaturas locales son responsables por infracciones a la

Constitución, a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 109 CPEUM obliga expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás normas necesarias, a efecto de sancionar a quienes incurran en responsabilidad, sea política, penal o administrativa. También ordena los principios que deben regir la actuación de todos los servidores públicos, incluyendo desde luego a los legisladores, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Además otorga a cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, la posibilidad de denunciar ante Cámara de Diputados la comisión de las conductas sancionadas por dicho precepto constitucional.

El artículo 110 CPEUM menciona los sujetos de juicio político, entre los que están desde luego los diputados y senadores federales, así como los diputados locales. También determina este precepto las sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público, y su inhabilitación para desempeñar cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El artículo 111 CPEUM reglamenta la declaración de procedencia que debe realizar la Cámara de Diputados para poder proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

El artículo 113 se refiere a las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las cuales deben obligar a cumplir los principios en el desempeño de toda función pública (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia); además contener las sanciones aplicables, a saber, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas con base en los beneficios económicos obtenidos y los daños patrimoniales causados.

Este artículo también establece la responsabilidad del Estado por los daños que cause a los particulares, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de dicho ente.

El artículo 114 reglamenta otras cuestiones del juicio político, como que solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su encargo y dentro de un año posterior; las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento; los plazos de

prescripción tanto de la responsabilidad penal como administrativa estarán determinados en las leyes respectivas, pero no serán inferiores a tres años.

Finalmente, observamos otras disposiciones constitucionales que tienen que ver con la ética parlamentaria, como el artículo 128 que obliga a todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, protestar guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; lo que significa que los servidores públicos tienen el deber aún mayor de cumplir lo ordenado por dicha norma fundamental, que como señala el artículo 133, junto con las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, constituyen la ley suprema de toda la Unión.²²

En algunos ordenamientos locales hay disposiciones éticas vinculadas al comportamiento de los diputados, es el caso de las leyes orgánicas de los Congresos de Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, donde se destina una parte específicamente denominada “De la ética y disciplina parlamentaria”.

En Sonora, está regulada la presencia de un “Código de Conducta” para el Congreso del Estado (arts. 24 al 26 Ley Orgánica del Congreso del Estado), mismo que fue aprobado el 8 de diciembre 2008 y que regula en 10 artículos la forma de actuar de los diputados sonorenses.

En dicho código de conducta, pionero en México, destaca el compromiso de actuar con apego a los principios éticos de lealtad, imparcialidad, respeto, honradez (artículo segundo); así como “responsabilidad, civilidad, honorabilidad, legitimidad, legalidad y demás valores inherentes, dentro de un marco de igualdad, respeto, orden y paz” (artículo décimo).

Otras leyes incluyen tales normas en el rubro de “obligaciones de los diputados” o bien, en algún otro artículo de la ley.

Otras legislaciones por el contrario, guardan silencio respecto al comportamiento del legislador, dejándolo a la voluntad del mismo.

A continuación examinaré algunos aspectos vinculados con la ética parlamentaria, a saber: cualidades del legislador, regulación de conflictos de intereses, y las incompatibilidades en el ejercicio de la función parlamentaria.

²² Para mayores referencias puede verse: Chávez Hernández, Efrén “Ética Legislativa en México y Latinoamérica; Una visión comparada”, en obra memoria de las “Segundas jornadas de ética jurídica”, México, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).

B. Cualidades del legislador

Son pocas las leyes orgánicas que establecen cualidades que los diputados deben practicar en el ejercicio de sus cargos; entre las reglamentadas están las siguientes:

- *Probidad*: Coahuila.
- *Lealtad*: Coahuila.
- *Decoro*: Coahuila.
- *Eficacia*: Coahuila, Sonora.
- *Honestidad* (uso de los recursos exclusivamente para el fin destinado): Coahuila.
- *Cortesía y respeto*: Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala.
- *Discreción* (sigilo en asuntos tratados): Guanajuato, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala.
- *Eficiencia*: Sonora.
- *Transparencia*: Sonora.
- *Rendición de cuentas*: Sonora.
- *Diálogo y consenso* (fomento del diálogo, consenso e inclusión): Sonora.

La ley orgánica del Congreso de Coahuila dispone además, que los diputados deben ser garantes del orden constitucional (art. 50 LOCE). En Querétaro, es obligación de los diputados abstenerse de ostentar el fuero constitucional para la comisión de ilícitos penales, civiles, fiscales o administrativos (art. 7, frac. I, LOCE).

Aunque ya es un avance la exigencia de algunas virtudes, considero que podrían agregar otras: *veracidad, ejemplaridad, laboriosidad*. Además considero pertinente establecer mecanismos para exigir el cumplimiento de tales cualidades, así como sanciones cuando sean transgredidas.

A continuación me referiré brevemente al manejo de recursos y el desempeño profesional de los legisladores, temas poco abordados, pero

también relativos al estatuto de los parlamentarios y que tienen que ver con un comportamiento ético.

2. *Uso adecuado de recursos*

Los diputados en lo particular reciben una paga cuyo destino es personal y libre. Sin embargo, en algunas ocasiones la dieta mensual es adicionada con otros conceptos como los de “atención legislativa” y “atención ciudadana”²³, lo que acrecienta la cantidad que reciben los diputados. A manera de ejemplo, en el Congreso del Estado de México la dieta mensual en diciembre de 2007 era de \$75,491.40, más \$50,625.00 de atención legislativa y \$16,920.00 de atención ciudadana,²⁴ dando un total de \$143,036.40 equivalente a 90 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal (\$1,577.70). En Jalisco, la dieta neta mensual es de \$75,164.54;²⁵ en el Distrito Federal \$51,904.75;²⁶ en Nuevo León \$76,440;²⁷ en Veracruz \$58,123.38;²⁸ en Tlaxcala es de \$29,192.44 para

²³ “Atención legislativa” o también denominada “asistencia legislativa” es un apoyo económico adicional que reciben los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones legislativas; se entiende que con este apoyo pueden contratar personas que les auxilien en los temas por legislar y/o para allegarse de los elementos necesarios en la elaboración de iniciativas de ley o reforma. La “atención ciudadana” es el apoyo económico adicional que reciben los parlamentarios para realizar las tareas de gestoría como representantes populares; se entiende que ello incluye los gastos para establecer oficinas de atención ciudadana y todo mecanismo de vinculación con los electores.

²⁴ Información obtenida en la página web del Congreso del Estado, en el rubro relativo a “Transparencia”, *Página web del Congreso del Estado de México*, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/index.html> (consultado mayo 2008).

²⁵ *Página web del Congreso del Estado de Jalisco*, <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/transparencia/> (consultado mayo 2008).

²⁶ *Página web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, <http://www.asambleadf.gob.mx/> (consultado mayo 2008).

²⁷ *Página web del Congreso del Estado de Nuevo León*, http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenidos/transparencia/nomina/centros_de_costo/legislativo.pdf (consultado mayo 2008).

²⁸ *Página web del Congreso del Estado de Veracruz*, http://www.legisver.gob.mx/transparencia/PUESTOS_LXI_LEGISLATURA.pdf (consultado mayo 2008).

los diputados en general y de \$37,382.62²⁹ para el presidente de la Gran Comisión; en Morelos es de \$61,206.24³⁰ por citar algunos ejemplos.

Y como comparación, los diputados federales recibían en dicha fecha una dieta neta mensual de \$77,888.00 a lo que se suma \$45,786.00 de apoyo por asistencia legislativa y \$28,772.00 de atención ciudadana³¹, dando un total de \$152,446 equivalente a 96 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal.

Lo anterior muestra la existencia de recursos adicionales otorgados a los parlamentarios, los cuales deben emplearse exclusivamente a las actividades destinadas. Se esperaría que los diputados que reciben tales recursos comprobaren que efectivamente los han utilizado para esos fines, de lo contrario, tendrían que devolverlos, pues son cantidades considerables.

Por ende, considero aconsejable que cuando las legislaturas establezcan prestaciones como las descritas, vigilen que realmente estos recursos se dediquen a dichos rubros; asimismo, que los diputados informen y comprueben fehacientemente la utilización de dichos apoyos o de lo contrario, los devuelvan.

Por otro lado, en la mayoría de los congresos se otorgan bienes adicionales a través de los grupos parlamentarios; es el caso de Aguascalientes (art. 51 LOCE), Chiapas (art. 10 LOCE), Coahuila (art. 75 LOCE), Jalisco (art. 27 LOCE), donde se concede una subvención a cada grupo parlamentario fijada por una cantidad fija y otra determinada por el número de miembros. Aquí se podría cuestionar también cuál es el destino de dicha subvención: sufragar gastos comunes del grupo parlamentario; repartirse entre los miembros (lo que además aumentaría la dieta de cada uno) o bien, destinarse a otro fin (que desde luego tendría que ser lícito).

²⁹ *Página web del Congreso del Estado de Tlaxcala*, <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/index.php?cual=sueldos> (consultado mayo 2008).

³⁰ *Página web del Congreso del Estado de Morelos*, http://www.congresomorelos.gob.mx/acceso_info/ (consultado mayo 2008).

³¹ *Página web de la Cámara de Diputados del Congreso General*, http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/04_remuneraciones (consultado mayo 2008).

En cualquiera de los casos planteados, es preciso rendir cuentas del uso de los recursos asignados, ya que éstos tienen un fin específico y deben dedicarse al mismo, bajo pena de responsabilidad.

Al respecto, es escasa la regulación en los congresos locales; destaca solamente el caso de Colima, donde se ordena a los grupos parlamentarios destinar los recursos exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones, y rendir un informe anual de su aplicación a la Contaduría Mayor de Hacienda (art. 70 LOCE); o el caso, ya mencionado en el capítulo cuarto, del Congreso de Zacatecas donde los recursos para gestión legislativa, gestión administrativa y gestión social se distribuyen a través de los grupos parlamentarios, quienes deben comprobar dichos gastos, y los informes de gastos se publican en la página de internet del Congreso (artículo 91 del Reglamento para el Control y Ejercicio Presupuestal del poder legislativo del Estado de Zacatecas).

En Morelos, se contempla como un derecho de los diputados hacer buen uso de los recursos humanos y materiales a su servicio, así como de la información privilegiada con la que cuentan para los fines de su cargo o comisión (art. 11, frac. XIV LOCE); lo anterior podría entenderse como optativo, es decir, a voluntad del diputado; sin embargo, desde mi punto de vista, debe ser fijado como obligación.

En el Estado de México los diputados sí están obligados para abstenerse de hacer uso de recursos públicos para fines partidistas (art. 29 frac. XIV LOCE).

Como se puede apreciar, es menester desarrollar con mayor vigor la obligación de rendir cuentas de los recursos recibidos, los cuales son de la Nación y por tanto deben emplearse en beneficio de esta.

3. Desempeño profesional de los legisladores

Cuando una persona recibe una encomienda, es normal esperar que la realice de la mejor manera posible, esto es, con su mayor empeño. Los diputados al tomar posesión de su cargo también se comprometen a ello, y en la mayoría de los casos está establecido que será “leal y patrióticamente”, lo que implica un grado supremo de esfuerzo y virtud.

Para lograr lo anterior, los diputados necesitan prepararse adecuadamente y desempeñar las tareas de modo ejemplar; es decir, profesionalizarse y ser productivos en sus tareas. Sin embargo, esto es algo poco considerado por las legislaturas, salvo contadas excepciones.

Al respecto, los Congresos de Chihuahua (art. 22, frac. IX LOCE), y de Puebla (art. 17, frac. XV LOCE), establecen como un deber de los diputados asistir a los cursos de capacitación y formación parlamentaria que instrumente el Congreso del Estado. Esto es quizá un primer paso hacia la formación de un congreso más eficaz, pues el diputado que verdaderamente esté comprometido con su cargo, buscará capacitarse y prepararse para desempeñar mejor sus tareas.

Y acerca de la productividad, aunque es un término usado en economía, también puede ser aplicado a procesos sociales. En el caso del poder legislativo, se entendería como la búsqueda de resultados eficientes con el menor número de insumos (tiempo, recursos materiales, humanos, etcétera); esto es, que el valor de los resultados obtenidos por la institución, superen el de los costes invertidos, o dicho en otras palabras, que se pueda obtener el máximo bien de los recursos empleados.

En este caso, se demandaría que la actuación del órgano representativo responda efectivamente a las necesidades de bienestar general y desarrollo del Estado, con la menor cantidad de recursos invertidos o en el menor tiempo posible. Esto se podría medir con indicadores de la actuación de los legisladores, comparándolos con las necesidades sociales y/o con las expectativas de su actuación.

Pueden tomarse como indicadores de la actuación de los diputados: el número de iniciativas presentadas, dictaminadas y pendientes; el porcentaje de avance/rezago en las tareas de análisis y dictamen; el número de gestiones realizadas, intervenciones en tribuna; etcétera. Además, otros datos sociales permitirían medir el impacto de la actividad del legislativo en la sociedad (por ejemplo: la opinión pública, índice de delincuencia, manifestaciones sociales).³²

³² Un ejemplo de medición de indicadores en el Poder legislativo es el Proyecto *Monitor Legislativo* realizado por la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), mediante el cual presentaron “Indicadores de Desempeño Legislativo” formulados a partir del análisis de datos como presentación de iniciativas, aprobación, contribución y éxito de las mismas; minutas

Lo anterior podría generarse a partir de un compromiso firme de los diputados de someterse a parámetros medibles en su actuación, certificación de procesos, trámites y resultados. Sin duda, una gran innovación en los congresos estatales.

Algunos congresos ya han realizado procesos de certificación respecto a ciertas actividades como la fiscalización de la cuenta pública. Es el caso de la Auditoría Superior del Estado de Campeche, órgano de apoyo del Congreso del estado, que en febrero de 2007 recibió el Certificado ISO 9001:2000 correspondiente al proceso “Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública” (antes ya lo habían recibido también las Auditorías de los Congresos de Puebla y Veracruz).³³ Otro ejemplo es el “Sistema de Gestión de Calidad” del Congreso del Estado de Sonora, proceso emprendido en mayo de 2008 con objeto de obtener la certificación ISO 9001-2000, para lo cual se creó el “Comité de Calidad del poder legislativo”.

Es recomendable que cada vez más congresos emprendan procesos de certificación respecto a los procesos realizados al interior de los mismos, así como los encaminados hacia la profesionalización de los diputados y productividad de su actuación, exigencia de los regímenes democráticos.

Los requisitos tendrían que ser especiales pero posibles de realizar, principalmente en los casos de servidores públicos cuya honorabilidad o idoneidad para desempeñar el cargo sea puesta en duda.

Algunas de estas ideas se pueden aplicar en los congresos locales mexicanos.

presentadas y aprobadas; concentración del trabajo de las comisiones legislativas; asistencia; entre otros aspectos de la Cámara de Diputados federal y el Senado. Cfr. Nacif Hernández, Benito; Díaz Iturbe, Diego y Egren Moreno, Jorge, *Indicadores de Desempeño Legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, México, Monitor Legislativo, CIDE, s.f. <http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/informe-red.pdf> (consultado mayo de 2008)

³³ Dicha distinción fue otorgada por el organismo certificador “QS México AG”. Ver: “Certificación de Auditoría”, Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Campeche, 8 de febrero del 2007, *Página web del Congreso del Estado de Campeche*, <http://congresocam.gob.mx> (consultado mayo de 2008).

CAPITULO OCTAVO

CUARTO ASPECTO: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS LEGISLATURAS

CONTENIDO

I. VÍNCULOS CON LA CIUDADANIA.....	334
1. <i>Ciudadanos en particular</i>	335
2. <i>Grupos y organizaciones de la sociedad civil</i>	340
3. <i>Asociaciones profesionales e instituciones educativas</i>	343
II. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE INFORMACION	345
III. NEXOS CON LOS PARTIDOS POLITICOS	348
IV. RELACIONES CON OTROS ENTES PÚBLICOS	350
1. <i>Poderes federales</i>	350
A. <i>Ejecutivo federal</i>	351
B. <i>Congreso General</i>	351
C. <i>Poder Judicial de la Federación</i>	355
2. <i>Poderes locales</i>	362
3. <i>Municipios</i>	364
V. ASOCIACIONES DE DIPUTADOS.....	366
VI. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	368

Índice de gráficas

Gráfica 1. Controversias Constitucionales por actor legitimado (1995-2005).....	357
Gráfica 2. Controversias Constitucionales por demandados legitimados (1995-2009)	358
Gráfica 3. Acciones de Inconstitucionalidad por actor legitimado (1995-2009) ...	359
Gráfica 4. Acciones de Inconstitucionalidad por legislaturas que emitieron las normas impugnadas (1995-2009)	360

CAPITULO OCTAVO

CUARTO ASPECTO: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS LEGISLATURAS

En este último capítulo abordaré el cuarto rubro de análisis para la reforma del poder legislativo estatal: las relaciones de los congresos locales con otros entes, para el fortalecimiento de sus funciones en un Estado de Derecho.

El poder legislativo en el ejercicio de sus funciones entabla vínculos con otros entes, tanto públicos como privados, y debe poseer las herramientas necesarias para afrontar dichas relaciones en el ejercicio pleno de sus atribuciones.

En el capítulo segundo de esta investigación hice referencia a los diversos diagnósticos sobre el poder legislativo, en ellos se muestra la precaria relación con los ciudadanos en particular y la sociedad civil en general; los problemas con los medios de información; el predominio del ejecutivo; las deficientes relaciones con los otros poderes públicos y la influencia preponderante de los partidos políticos. Lo anterior ha generado por un lado, un sentimiento de rechazo de la sociedad a la institución parlamentaria, y por el otro, un deficiente funcionamiento al interior de la misma, lo que redundará en inestabilidad y debilidad frente a otros entes.

Por ende, considero importante mejorar las relaciones institucionales de las legislaturas para fortalecerlas en el ejercicio óptimo de sus tareas. Para ello, analizaré y presentaré algunas propuestas en cada uno de los rubros siguientes: relaciones con la ciudadanía, los partidos políticos, los medios de información, poderes públicos y con otros legisladores.

La metodología para abordar dichos temas será similar a la empleada en los capítulos anteriores. También haré algunas referencias a experiencias de otros países.

I. VÍNCULOS CON LA CIUDADANIA

El parlamento es el órgano del Estado que representa con mayor amplitud a la población del mismo, así lo señalé al hablar de la función representativa. Sin

embargo, en el ejercicio cotidiano de sus funciones los congresos carecen de una vinculación significativa con la ciudadanía¹.

El término ciudadanía alude al conjunto de ciudadanos habitantes del territorio;² en México son ciudadanos: los mexicanos por nacimiento o naturalización, mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir (artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM).

La relación del poder legislativo con la ciudadanía se puede abordar desde dos ámbitos: los individuos en particular, y las uniones de ciudadanos (asociaciones profesionales, instituciones educativas, organismos no gubernamentales). A continuación, presentaré el análisis de las relaciones con los ciudadanos en particular, proseguiré con los grupos de la sociedad civil y finalmente, con las asociaciones profesionales e instituciones educativas.

1. Ciudadanos en particular

El vínculo del poder legislativo con los ciudadanos está influido en primer lugar por el sistema electoral mediante el cual se integra la cámara, es decir, se afirma que los legisladores electos bajo el principio de mayoría relativa en distritos uninominales tienen mayor contacto con los ciudadanos, que aquellos de representación proporcional elegidos por listas.³

¹ Me referiré solo a los ciudadanos, quienes cuentan con facultad de goce y ejercicio; pero la relación podría abarcar también a los niños, niñas y adolescentes quienes evidentemente forma parte del concepto “pueblo”, al cual representa el poder legislativo.

² El Diccionario de la Real Academia Española señala que el término ciudadanía, en la segunda acepción, se refiere a: “Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación”.

³ Philip Norton, en una investigación sobre parlamentos y ciudadanos en Europa Occidental, afirma que hay mayor contacto directo entre los ciudadanos y los parlamentarios en los países que emplean sistemas electorales basados en distritos (como Reino Unido, Irlanda y Alemania), que en aquellos que utilizan sistemas de listas regionales y nacionales (por ejemplo Italia y Portugal). En el caso de los miembros del Parlamento Europeo, los diputados electos bajo el sistema de listas regionales tienen mayor relación con los ciudadanos, que aquellos nombrados bajo listas nacionales. Norton, Philip, “Reconectando a los parlamentarios con los ciudadanos”, *Memoria V Taller de Investigadores Parlamentarios. Wroxton College, Oxfordshire, Reino Unido de la Gran Bretaña, 3 y 4 de agosto de 2002*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, pp. 307-316.

Lo anterior muestra una primera observación acerca de las razones de la desvinculación congreso-ciudadanía, y la necesidad de rediseñar el sistema de asignación de los diputados de representación proporcional, pues, como afirmé en el capítulo sexto, bajo el sistema actual se favorece la representación de las élites partidistas por encima de la que correspondería a los ciudadanos.

Por otro lado, para analizar la relación del Legislativo con la ciudadanía debe atenderse dos aspectos: por un lado, el vínculo del congreso en general (es decir, como órgano en conjunto) frente a los individuos; y por el otro, las relaciones de los diputados en particular con los electores de su distrito o circunscripción.

En el primer caso, están las acciones institucionales para vincular al ciudadano con la tarea parlamentaria: comités de participación ciudadana, departamentos de gestión social, oficinas de atención ciudadana, foros y mesas de trabajo, instrumentos de democracia semi directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular). En el segundo caso, se encuentran las actividades de visita, gestoría y asesoría de los parlamentarios a los ciudadanos de las demarcaciones territoriales donde fueron elegidos.⁴ Y en ambos casos, está la rendición de cuentas y transparencia informativa hacia la ciudadanía.

En efecto, considero que la rendición de cuentas del congreso en general y de cada uno de sus miembros, es fundamental para mejorar las relaciones con la ciudadanía. Ello implica por parte del órgano representativo un esfuerzo constante para informar a la población acerca de la producción legislativa, iniciativas, funcionamiento, estructura institucional, actividades, uso de recursos, y demás aspectos vinculados a su funcionamiento. Esta información puede proporcionarse

⁴ Ver capítulo séptimo. Resulta pertinente además señalar las características que Norton menciona deben existir en las relaciones entre el legislador y los ciudadanos del distrito que lo eligió: 1) *apertura* (receptividad de los miembros del parlamento para actuar en pro de los ciudadanos, dando seguimiento a sus quejas ante los funcionarios públicos y llevando sus preocupaciones al ejecutivo); 2) *equidad* (disposición para actuar a favor de los ciudadanos de una forma justa, con acceso equitativo a todos, no como un privilegio otorgado a unos y negado a otros); 3) *proporcionalidad* (equilibrio en el tiempo dedicado en trabajar a favor de los ciudadanos y el desempeño de las actividades como representante general, sin que el ejercicio de unas implique menoscabo en la realización de otras); y 4) *difusión* (que los ciudadanos sepan lo que sus representantes hacen y lo que pueden hacer por ellos, es decir, la obligación de los parlamentarios de informar a los ciudadanos acerca de sus actividades, no solo las colectivas sino también las individuales). *Ibidem*, pp. 313-314.

a través de políticas de comunicación social, así como por la transparencia y acceso a la información pública.

Los legisladores por su parte, pueden rendir cuentas a los ciudadanos mediante informes por escrito acerca de su actividad parlamentaria, de las gestiones realizadas, del uso de recursos, etcétera, presentados directamente a los ciudadanos de su distrito o circunscripción; así como a través de visitas periódicas a las demarcaciones territoriales; realización de audiencias públicas; comunicación con los ciudadanos mediante correos electrónicos, foros, chat, redes comunitarias, videoconferencias, y otros instrumentos.⁵

En los congresos estatales mexicanos están previstos solo algunos de los mencionados instrumentos de vinculación con los ciudadanos, como describiré a continuación. La iniciativa popular está regulada en la legislación de los Estados de Aguascalientes (artículo 7, fracción X, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, en adelante LOCE), Chihuahua (art. 103 LOCE), Coahuila (art. 181 LOCG), Guanajuato (art. 146 LOCE), Guerrero (art. 126 LOCE), Jalisco (art. 147 LOCE), Veracruz (art. 48 LOCE), Zacatecas (art. 21 LOCE).

En los Estados de Baja California (art. 28 de la Constitución Política del Estado, en adelante CPE), Oaxaca (art. 67 LOCE), San Luis Potosí (art. 130 LOCE), los ciudadanos son también poseedores del derecho de iniciar leyes y decretos.

El Congreso de San Luis Potosí, como parte de la participación ciudadana, tiene contemplado un *Consejo de apoyo legislativo* integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales, quienes apoyarán el trabajo legislativo del Congreso de manera honorífica (art. 139 LOCE).

En la legislación de Aguascalientes están regulados el referéndum, plebiscito e iniciativa popular (art. 7, frac. X, LOCE); Chihuahua prevé la consulta pública o especializada acerca de una iniciativa (art. 52 LOCE); en Sinaloa, la

⁵ Leiva, Luciano Agustín, *Guía de las relaciones entre los diputados y la sociedad civil. Un acercamiento a la República de Guatemala*, Guatemala, Departamento de Asuntos Políticos y Democráticos de la Organización de Estados Americanos, 2004, pp. 62-81, disponible en: <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones.php?eje=9>

consulta popular (art. 227 LOCE); en Zacatecas, el referéndum y plebiscito (art. 45 y 46 CPE), por citar algunos.

En Chihuahua, se puede promover un referéndum derogatorio, total o parcial de reformas a la Constitución local, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de la publicación de reforma, al menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral lo solicita ante el Tribunal Estatal de Elecciones (art. 202 CPE). Situación similar ocurre en Jalisco, donde el referéndum derogatorio de reformas constitucionales debe ser solicitado por mínimo el 2.5 por ciento de los electores, los cuales deben habitar en al menos la mitad más uno del total de los municipios del Estado (art. 117 CPE).

Como instrumento de rendición de cuentas a la ciudadanía, está la obligación de los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de presentar un informe anual de sus actividades legislativas y gestiones ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción (art. 18, frac. IX, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en adelante LOALDF). Asimismo, dichos legisladores presentan informes a la Comisión de Gobierno de la Asamblea, los cuales se publican en el sitio oficial de internet de la Asamblea (art. 18, frac. XII). Similar disposición se encuentra en el Reglamento de la Cámara de Diputados federal, en el que se ordena a los diputados presentar ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción un informe anual de actividades, el cual también debe ser publicado en la Gaceta parlamentaria (artículo 8, numera 1, fracción XVI).

El Congreso de Zacatecas tiene como obligación dar respuesta a peticiones o solicitudes escritas de los ciudadanos, así como informar anualmente del ejercicio del presupuesto y acciones de la Legislatura (art. 21 LOCE).

Como órganos u oficinas que las legislaturas han creado para vincularse con la ciudadanía se encuentra el *Departamento de gestión social* en Aguascalientes; la *Secretaría de servicios parlamentarios y vinculación ciudadana* en Chihuahua, la *Unidad de participación ciudadana* en Guerrero, el *Departamento gestión social* en Hidalgo, la *Dirección de vinculación ciudadana* en Jalisco, el *Grupo de participación ciudadana* en Puebla, la *Unidad de atención ciudadana e*

información gubernamental en Querétaro, la *Dirección de gestión y vinculación social* en Sinaloa, por citar algunos.

Además, existen comisiones ordinarias dentro de los congresos estatales orientadas en promover la participación de los ciudadanos, por ejemplo: la comisión de atención ciudadana y gestión social en Coahuila (art. 117 LOCE) y Guanajuato (art. 100 LOCE); la comisión de participación ciudadana en Jalisco (art. 96 LOCE) y Guerrero (art. 60 LOCE), la comisión de desarrollo social y participación ciudadana en Zacatecas (art. 142 LOCE); el Comité de peticiones y atención ciudadana en Jalisco (art. 122 LOCE).

También, la normativa de ciertos congresos menciona expresamente las relaciones de dicho ente con la sociedad, es el caso del Reglamento para el gobierno interior del Congreso de Veracruz que regula en los artículos 141 a 152 acerca del “Congreso y la sociedad”; así como las leyes orgánicas de los congresos de Zacatecas y San Luis Potosí que reglamentan las “atribuciones con relación a la ciudadanía”, la primera en el artículo 21 y la segunda en el artículo 20.

Por otro lado, todas las legislaturas estatales mexicanas han establecido páginas de internet a través de las cuales los ciudadanos pueden acceder a información del órgano legislativo, sin embargo, el desarrollo de cada una de ellas es desigual todavía, considero que podrían añadirseles algunos elementos como los señalados en este apartado.

En el derecho comparado, como instrumento para vincularse con la ciudadanía a través de internet, el Congreso de la República del Perú ha desarrollado el “Parlamento Virtual Peruano” donde ofrece a los ciudadanos información, servicios y participación a través de cuatro áreas: “Infórmese” (legislación vigente, proyectos de ley, actividades del congreso, agenda, actividades del pleno y comisiones, cursos a distancia), “Opine” (acerca de los proyectos legislativo), “Debata” (sobre temas diversos abordados por el congreso o propuestos por los ciudadanos) y “Solicite” (que permite al ciudadano allegarse

de la información que requiera).⁶ Este puede ser un mecanismo para vincular a los ciudadanos con el órgano legislativo.

También la figura de “revocación de mandato” a la que hice referencia brevemente en el capítulo anterior, al hablar de las sanciones en el estatuto de los parlamentarios.

Por lo expuesto, considero indispensable que las legislaturas locales mexicanas establezcan o consoliden en su caso, todas las acciones institucionales para vincular al ciudadano con la tarea parlamentaria; así como, promuevan las actividades de visita, gestoría, asesoría y rendición de cuentas de sus miembros ante los ciudadanos.

2. Grupos y organizaciones de la sociedad civil

Por “sociedad civil” se puede entender el conjunto de individuos que no forman parte del gobierno ni ejercen poder, pero que realizan diversas tareas de carácter social, político, económico, educativo, importantes para el normal desarrollo del Estado.⁷

Las organizaciones de la sociedad civil (también denominadas Organismos No Gubernamentales) desempeñan tareas propias y específicas de acuerdo con el objeto de su creación, están reconocidas en la mayoría de los casos por el ordenamiento jurídico del lugar donde desarrollan sus actividades y mantienen relaciones con los órganos estatales respecto a los asuntos que tienen vinculación a su objeto.

Las relaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado puede ser en tres ámbitos: 1) para proporcionar información detallada sobre un

⁶ *Ibidem*, pp. 81-82.

⁷ Fernández Santillán entiende por sociedad civil “aquellas partes de una nación (pluralidad) que no pertenecen a la esfera estatal (unidad)”. Fernández Santillán, José, “La sociedad civil hoy”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 7, abril-junio, 2000, p. 91. El diccionario de la Real Academia Española define a la sociedad civil como: “Ámbito no público, sociedad de los ciudadanos y sus relaciones y actividades privadas”, www.rae.es (consultado junio 2009).

tema específico, del cual las organizaciones poseen mayor información por el ejercicio de sus actividades; 2) para coadyuvar en la realización de tareas conjuntas que contribuyen para la realización de los fines de ambos; y 3) para ejercer presión cuando se ven afectados o amenazados los intereses de los miembros de la asociación frente a una actuación del Estado. Dichas actividades las realizan mediante el cabildeo o *lobbying*⁸

Considero que las dos primeras formas de participación son importantes, y que la tercera, solo puede justificarse en un caso extremo donde el interés general esté en peligro frente a los intereses de grupo, es decir, que no es razonable ejercer presión para mantener privilegios o beneficios exclusivos de ciertos sectores.

Juan Ramírez Sáiz señala que la sociedad civil organizada puede contribuir al bienestar general de la sociedad cuando participa activamente en la democratización del sistema político con diversas tareas a las que se hace cargo, como son la defensa de la institucionalidad, la vigilancia de las autoridades, la impartición de educación cívica, y otras.⁹

En lo referente al poder legislativo, las organizaciones de la sociedad civil tienen una vinculación importante en el ejercicio de las funciones legislativa, de orientación política y representativa. En el proceso de creación de la ley, las asociaciones pueden participar allegando información detallada a la institución representativa respecto a las materias por legislar; de la misma forma, dicha contribución puede ayudar para la formulación de políticas públicas por parte del legislativo. Y tratándose de asociaciones que desarrollen actividades de gestión social o atención ciudadana, pueden colaborar con la función representativa de los congresistas.

⁸ Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 44-45. De acuerdo con dicho autor, el *lobbying* significa “personas actuando para influir en las decisiones gubernamentales”, en español se utiliza el término *cabildear*.

⁹ Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”, en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 519-544.

No obstante, todas estas relaciones deben estar reguladas en la normativa de los congresos, ya que de lo contrario, se corre el riesgo de que las organizaciones de la sociedad civil se constituyan en auténticos grupos de presión que vulneren la libertad de actuación del Legislativo. Lo anterior da como consecuencia la presencia de actos de corrupción, legislación “con dedicatoria” injusta a ciertos grupos, desigualdad, y otros.¹⁰

Los congresos estatales también pueden vincularse con las organizaciones de la sociedad civil a través de los instrumentos de democracia participativa: iniciativas ciudadanas; consultas; mecanismos de rendición de cuentas; revocación de mandato; y otros.¹¹

En el Congreso de Chihuahua, los ciudadanos, organizaciones y agrupaciones pueden participar en consultas públicas a invitación del Congreso o de sus comisiones (art. 153 LOCE).

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los organismos no gubernamentales, asociaciones y colegios vinculados a la defensa de los derechos humanos pueden proponer a ciudadanos para el cargo de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (art. 107 LOALDF). En el Congreso de Guerrero, la Comisión de derechos humanos tiene dentro de sus

¹⁰ Respecto al cabildeo y a la relación del poder legislativo con lo que se podría denominar “factores reales de poder” puede verse el capítulo séptimo, apartado I de esta investigación, respecto a las incompatibilidades de los legisladores. Como lo señalé, en la Cámara de Diputados federal ya se ha establecido un registro público de personas dedicadas al cabildeo.

En el inicio de la actual LXII Legislatura (2012-2015) se presentaron 542 solicitudes para realizar labores de cabildeo, de las cuales se aprobaron sólo a 252; entre las que están la tabacalera Philip Morris, Comunicaciones Nextel de México, Grupo Modelo, la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la fabricante de alimentos Kraft Foods, Nextel, American Chamber of Commerce of México, Asociación Mexicana de Empresas de Seguridad Privada, General Electric de México, Unión Nacional de Cañeros, entre otros. García, Imelda, “¿Quiénes son los nuevos cabilderos en San Lázaro?”, *Página electrónica de ADN Político*, México, Noviembre 02, 2012. <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/01/diputados-aprueban-cabilderos-rechazaron-a-mas-de-la-mitad> (consultado julio de 2013).

¹¹ Al respecto destaca el breve estudio de: Cuevas Córdova, Othón, “El poder legislativo y la sociedad civil”, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*, México, Secretaría de Gobernación, 2007, pp. 123-125.

facultades establecer relaciones con las organizaciones no gubernamentales de la materia (art. 61 LOCE).

En la Legislatura de Jalisco, el Comité de Planeación del poder legislativo podrá recabar opinión de diversos entes, entre los que se encuentran los organismos sociales y privados, acerca de las tareas legislativas que a su criterio requieran de atención (art. 19-I, LOCE); en la legislatura del Estado de México también se contemplan los foros de consulta y audiencias en los que participen diversos sectores de la sociedad (art. 37 LOCE). En el Congreso de Michoacán, las comisiones pueden invitar a personas o representantes de organismos privados o sociales a que participen en la discusión de los asuntos (art. 53 LOCE).

La apertura del poder legislativo a la participación de la sociedad civil es indispensable para combatir la corrupción y el autoritarismo, así como para revalorizar la tarea representativa de los legisladores. Esta apertura tiene que ser equitativa, es decir, accesible a todos los grupos de la sociedad y no solo a los llamados “grupos de presión”. En este sentido, también resulta indispensable regular el cabildeo en todos los congresos estatales de México, principalmente ahora que el poder legislativo está adquiriendo un papel determinante en la política federal y local.

3. Asociaciones profesionales e instituciones educativas

Con las asociaciones profesionales (por ejemplo, de abogados, médicos, contadores) y las instituciones educativas (universidades, escuelas técnicas, centros de capacitación para el trabajo) el poder legislativo puede vincularse para ayudarse en el desempeño de las labores cotidianas que requieren un cierto grado de especialización.

En efecto, las legislaturas locales pueden realizar convenios con las asociaciones profesionales e instituciones educativas para desarrollar actividades conjuntas en beneficio común (por ejemplo, programas de investigación en temas del poder legislativo, capacitación a los funcionarios parlamentarios, formación de personal especializado para el congreso), o bien, auxiliarse para el desempeño

eficaz de sus tareas parlamentarias (fiscalización de la cuenta pública, enjuiciamiento de funcionarios, elaboración de políticas públicas, divulgación de actividades del congreso, etcétera).

Sirvan como muestra los convenios que algunas legislaturas han celebrado con las universidades del Estado para desarrollar cursos o diplomados¹². O la creación de Centros de Estudios sobre temas parlamentarios dentro de las instituciones educativas, como el Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León, fundado en 2005. O los convenios con diversos congresos estatales que ha celebrado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En Campeche, está regulada la facultad del Congreso de establecer convenios de coordinación o colaboración con los demás Poderes o con instituciones públicas o privadas, con el fin de cumplir con los objetivos del servicio civil de carrera (art. 210 LOCE); en el Congreso de Jalisco está prevista la participación de los colegios de abogados, universidades, en la planeación de las tareas legislativas (art. 19-I, LOCE).

En España, el Congreso de los Diputados tiene celebrados acuerdos con las universidades.¹³

Considero indispensable la vinculación de los congresos locales con las instituciones educativas y asociaciones profesionales del Estado, ya que esto permitirá al Legislativo allegarse de personal experto y altamente capacitado para el desempeño de sus funciones; y por otro lado, permitirá a aquellas desarrollarse en mayor grado al contar con el apoyo del congreso.

¹² Por ejemplo la “*Especialidad en Derecho Legislativo*” organizada desde hace algunos años por el Instituto de Estudios Legislativos del poder legislativo del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/cartelera/070125_inesle/inv_inesle.htm (consultado diciembre 2008); el “*Diplomado en Derecho Parlamentario*” organizado en 2008 por la Legislatura del Estado de Querétaro y la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; el “*Diplomado en Técnica Legislativa, Argumentación Jurídica e Interpretación Constitucional*” impartido por la Universidad Anáhuac México Sur en 2005, dirigido a diputados y personal de apoyo técnico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹³ Por citar un ejemplo, tiene un acuerdo con la Universidad Complutense de Madrid para la producción y edición de programas para el canal parlamentario de televisión.

II. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE INFORMACION

La relación del poder legislativo con los medios de información (prensa, radio, televisión) ha sido un poco conflictiva. A menudo se acusa a los medios de desprestigiar a la institución representativa al presentar noticias negativas acerca de su actuación o la de sus miembros, fomentando así el sentimiento de rechazo de los ciudadanos al congreso.

Dicha relación está influida por factores como los siguientes: 1) *falta de imparcialidad* de los medios, ya que en la mayoría de las veces éstos presentan solo una parte de lo acontecido en el congreso, agregándole la valoración de quien lo presenta; 2) *poca información* acerca de las actividades parlamentarias, pues se dedica más tiempo a otras noticias como deportes o espectáculos; y 3) *escaso interés del público* por los temas parlamentarios.

No obstante, la participación de los medios de información es fundamental para el desarrollo democrático de un Estado, ya que a través de ellos los electores pueden tener conocimiento de lo que ocurre al interior de las cámaras y de todos los asuntos de interés que aborda dicha institución.

Por ende, considero importante una relación estable y coordinada del poder legislativo con los medios de información. En este sentido, se puede optar por: 1) desarrollar una política de comunicación social que le proporcione a los medios información parlamentaria fidedigna, clara, veraz, oportuna, necesaria para el desarrollo de sus actividades, así como la difusión de las labores del congreso a través de los principales medios de comunicación masiva; y/o 2) que el mismo órgano legislativo realice labores de comunicación a través de canales propios.

En el primer caso, los congresos crean oficinas de comunicación social las cuales estén en contacto directo con los medios de información y los ciudadanos en general. Dichas oficinas informan acerca de las leyes aprobadas, las iniciativas presentadas, así como de todas las actividades de la institución parlamentaria y de sus miembros en particular; además, dichas entidades hacen llegar la información sobre las actividades del congreso a todas los ciudadanos e instituciones

interesadas, a través de publicaciones periódicas impresas o electrónicas; dichas dependencias de los congresos también se encargan de capacitar en el área parlamentaria a los periodistas, comunicadores sociales y formadores de opinión; y otras tareas.¹⁴

En este sentido, las legislaturas locales mexicanas han desarrollado oficinas de comunicación social, a manera de ejemplos está la *Unidad de prensa y relaciones públicas* en Tlaxcala; la *Coordinación de comunicación social* en Aguascalientes, Chiapas, Michoacán, Distrito Federal; la *Dirección de comunicación social* en Baja California, México, Nuevo León. Además existen algunas comisiones ordinarias destinadas a la difusión de las actividades del congreso, por ejemplo: la *Comisión de comunicación social y relaciones públicas* del Congreso de Baja California (art. 83 quinquies, LOCE), o la *Comisión editorial, comunicación y difusión* en Zacatecas (art. 156 LOCE).

El segundo caso señalado (cuando el congreso decide crear canales propios), es una opción adecuada para transmitir en vivo las sesiones del pleno y de las comisiones, así como encuentros, seminarios, y demás actividades realizadas en las cámaras. Además, a través de los canales parlamentarios pueden transmitirse noticieros, programas de discusión, de enseñanza y difusión de la cultura, todos ellos dotados de gran calidad y con un sentido plural. A través de ellos, el congreso puede promover valores éticos, cívicos y culturales.

En México, en el ámbito federal existe el *Canal del Congreso*, regulado en la Ley Orgánica del Congreso General, bajo el título quinto denominado “De la difusión e información de las actividades del Congreso”. Dicho canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad que corresponda a las responsabilidades de

¹⁴ Al respecto se puede profundizar en las siguientes obras: Martínez Pandiani, Gustavo y Calderón Suárez, Jorge A. *Estrategias de comunicación política para parlamentos*. Una aproximación al caso de la República de Guatemala, s.l.i., Programa valores democráticos y gerencia política, Organización de los Estados Americanos, s.f. Disponible en: <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones/Estrategias%20de%20Comunicacion%20Politica%20para%20Parlamentos.pdf>. Pau i Vall, Francesc (coord.) *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos – Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995; Carazo, Mario y Salazar, Roxana. “Ciudadano, Parlamento y Medios de Comunicación”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Vol. 4, No. 1, Abril, 1996; Cañas, Alberto F., “poder legislativo y Prensa”, *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Vol. 4, No. 1, Abril, 1996.

las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir para informar, analizar y discutir la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa (artículo 131 de la ley orgánica).

El canal es un órgano del poder legislativo y es de interés público al propiciar el derecho a la información, la libertad de expresión, el fomento de la democracia. Tiene como principios y objetivos: colocar en el espacio público los intereses de la nación en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; fomentar la difusión del análisis, discusión y debate de los problemas nacionales; contribuir al fortalecimiento educativo, cultural y al desarrollo de la cultura cívica y política de la sociedad; fomentar los valores humanos y sociales garantizados por la Constitución; promover un permanente debate político ciudadano sobre los temas que se aborden en el Congreso; coadyuvar para difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes; y otras.¹⁵

Dicho canal se transmite por cable, así como por internet. La conducción de las actividades que desarrolla el canal está a cargo de la *Comisión Bicameral del canal de Televisión del Congreso de la Unión*, como órgano rector; además, cuenta con un director general encargado de coordinar y ejecutar las tareas para el cumplimiento de las actividades del canal; así como por un Consejo consultivo, integrado por once ciudadanos.¹⁶

En el ámbito de los congresos estatales no existen todavía canales de televisión propios, sin embargo, algunas legislaturas transmiten sus sesiones por internet, es el caso de: Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

¹⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “Concentración de medios y pluralismo; El marco jurídico del canal de televisión del congreso mexicano”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos; Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 321-323.

¹⁶ *Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005. Los integrantes del Consejo Consultivo son propuestos por instituciones académicas u organizaciones civiles, y se eligen mediante convocatoria pública (artículos 18 a 27 del Reglamento). En octubre de 2008 fue elegido dicho Consejo consultivo.

En el derecho comparado, existen los canales de televisión parlamentarios de los países europeos creados a finales de los años noventa. Destacan el *BBC Parliament* de Reino Unido, el *Canal Assemblées* de Francia, el *Phoenix* alemán, así como el *Canal parlamentario* y el *Canal del Senado* de España.¹⁷

Considero que para mejorar las relaciones con los medios de información y la ciudadanía, es preciso que cada legislatura cuente con un canal de televisión que transmita en señal abierta a todos los ciudadanos (no solo por cable, internet o satélite); o bien, que las legislaturas cuenten con espacios para transmitir en los canales estatales locales, así como acceder a los tiempos oficiales del Estado en los medios privados.

III. NEXOS CON LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos en México están definidos por el artículo 41 de la Constitución federal, como “entidades de interés público” que “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”.

Se trata de asociaciones de ciudadanos que buscan acceder al ejercicio del poder político, y se distinguen de las organizaciones de la sociedad civil por su carácter de interés público, por el objeto que persiguen, así como por el preponderante financiamiento público que reciben en México.

Los partidos políticos no son lo mismo que los grupos parlamentarios, ya que como señalé en el capítulo cuarto de esta investigación, los grupos parlamentarios son asociaciones de legisladores con igual filiación o afinidad política, para coadyuvar en el mejor desempeño de las funciones del Congreso.

¹⁷ Huertas, Fernando, “Los canales de televisión parlamentarios”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Comunicación (Nuevos Retos); XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2005, pp. 25-43.

No se puede afirmar que los grupos o fracciones parlamentarias sean órganos de los partidos políticos, sino que se trata de asociaciones de parlamentarios.

No obstante, en la práctica los partidos políticos, sean nacionales o locales, ejercen una influencia dominante en las actividades del Legislativo, lo que hace que en múltiples ocasiones la institución representativa esté subordinada a la voluntad de las élites partidistas.

Es preciso aclarar que los legisladores representan a la población (así lo establecen la mayoría de los ordenamientos jurídicos)¹⁸ y no al partido político que lo postuló. Sin embargo, el diseño del sistema actual ha favorecido la sumisión de los miembros de los congresos a las órdenes (no al acuerdo) de los líderes partidistas tanto nacionales como locales.¹⁹ Lo anterior, muestra la necesidad de reforma para garantizar la autonomía de los parlamentarios en su actuación y asegurar la independencia del congreso frente a los partidos políticos.

Considero que la relación entre las legislaturas y los partidos políticos debe estar caracterizada por la coordinación, respeto, diálogo y acuerdo en los asuntos que tengan en común; ya que como lo he reiterado, los legisladores representan a la población en su conjunto, no a un grupo o sector de ella. Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, encarnan intereses y objetivos de

¹⁸ El artículo 51 de Constitución federal señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación”; en el caso de los diputados locales, la mayoría de las constituciones o leyes orgánicas de los congresos refieren a ellos como “representantes populares” o bien, “del pueblo”. Ver capítulo sexto, apartado I, de esta investigación. Si bien, al ser elegidos los diputados se convierten en representantes de todo el Estado o la Nación según se trate, y no solo del distrito electoral, circunscripción o Estado en que fueron elegidos; esa representación los obliga precisamente para actuar buscando el interés de toda la población.

¹⁹ Algunos presidentes de los partidos políticos tienen entre sus atribuciones nombrar y destituir a los coordinadores de los grupos parlamentarios en el Congreso federal y/o local, lo cual vulnera la autonomía de los parlamentarios, ya que es un agente ajeno al órgano legislativo quien decide sobre la organización de éste. Un ejemplo fue el acontecido en junio de 2008, cuando Germán Martínez, presidente nacional del Partido Acción Nacional, destituyó al senador Santiago Creel como coordinador del grupo parlamentario en el Senado, cargo que había desempeñado desde 2006; dicho acto fue realizado sin el acuerdo previo de los senadores integrantes del grupo. Respecto a esto se puede ver: Jiménez, Horacio y Gómez, Ricardo, “Reclaman los diputados a Germán por cese de Creel”, *El Universal*, 18 de junio de 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160275.html> (consultado dic 08).

determinados grupos o clases sociales; las asociaciones partidistas son parciales; los parlamentarios, por el contrario, deben ser siempre imparciales.

Los partidos políticos como tales, tienen pocas facultades reguladas respecto al poder legislativo en ejercicio, ya que su participación está orientada principalmente a la integración de éste; una excepción es el caso de la participación de los partidos políticos en las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.

En efecto, la Constitución otorga a los presidentes de los partidos la capacidad para iniciar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a leyes electorales emitidas por el Congreso General; disposición similar opera para los partidos políticos locales respecto a leyes electorales expedidas por la legislatura de la Entidad Federativa (artículo 105, fracción II, inciso f, CPEUM).

La legislación de los congresos estatales mencionan a los partidos políticos principalmente en lo referente a la integración de los grupos parlamentarios. No obstante, en algunas legislaturas como la del Estado de México se exige para constituir el grupo parlamentario que la dirigencia partidista acredite a quien será el coordinador (art. 67 BIS-2, LOCE); situación indebida desde mi punto de vista, pues implica la intervención de un ente ajeno en la organización del congreso.

Considero necesario garantizar la autonomía de los legisladores y sus grupos parlamentarios en relación con los partidos políticos.

IV. RELACIONES CON OTROS ENTES PÚBLICOS

1. *Poderes federales*

En un sistema federal los poderes locales deben coordinarse con los poderes federales en un plano de igualdad, ya que éstos no son superiores a aquellos, sino que actúan en ámbitos diferentes. Sin embargo, en México los poderes de la Federación han dominado “de hecho” a los entes locales, esto principalmente a través de la distribución del presupuesto público, ya que los

recursos que se controlan desde la Federación equivalen al 85% del total, dejando solamente 12% para los Estados y 3% para los municipios.²⁰

Lo anterior quizá se explica por el incipiente desarrollo institucional de los poderes locales, que hace también peligroso que los ejecutivos locales o municipales manejen grandes cantidades de recursos sin que un ente pueda supervisarlos y fiscalizarlos efectivamente. Ello muestra la necesidad de consolidar las legislaturas locales para que ejerzan plenamente sus funciones frente a los poderes locales y federales.

Las legislaturas locales tienen pocas relaciones institucionales con el Ejecutivo federal, algunas con el Congreso General y numerosas con el Poder Judicial de la Federación. A continuación revisaré las principales de acuerdo con la legislación orgánica de los congresos estatales.

A. Ejecutivo federal

Con el presidente de la República los congresos estatales solo se vinculan en algunos actos protocolarios, como la celebración de sesiones solemnes en las que acude el Ejecutivo federal.

En el Congreso de Baja California, se establece que cuando concurra el presidente de la República será sesión solemne (art. 107 LOCG), lo mismo ocurre en Campeche (art. 61 LOCE), Coahuila (art. 168 LOCG), Guanajuato (art. 134 LOCE), Guerrero (art. 114 LOCE), Jalisco (art. 132 LOCE), San Luis Potosí (art. 40 LOCE), Sonora (art. 179 LOCE), Tamaulipas (art. 82 LOCE), Zacatecas (art. 77 LOCE).

B. Congreso General

²⁰ Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 91. Jaime Cárdenas también habla de un porcentaje en los mismos términos: Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 87.

Con el poder legislativo federal se vinculan al hacer uso de la facultad de iniciativa legislativa concedida a los congresos estatales (artículo 71 fracción III de la CPEUM) y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 122), así como en el proceso de reforma constitucional, por el cual se exige la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados para que la modificación acordada por el Congreso Federal forme parte de la Constitución (art. 135 CPEUM).²¹

En este aspecto propongo fortalecer a las legislaturas locales para que puedan presentar un mayor número de iniciativas ante el Congreso Federal, ya que, como lo señalé en el capítulo tercero de esta investigación, actualmente es muy baja la participación de los congresos locales en asuntos federales, mientras que hay una creciente expansión de las facultades de los órganos federales frente a la consiguiente disminución de las competencias locales.²²

También considero indispensable dar a las legislaturas locales una participación decisiva en el proceso de reforma constitucional, elevando el requisito de aprobación a tres cuartas partes del total de las legislaturas, es decir, a 24 congresos en lugar de solo 16 que regula actualmente. Además, otorgarle a la Asamblea Legislativa facultades en materia de iniciativa y aprobación de reforma constitucional como los demás Estados.

Otro cambio que fortalecería el papel de las legislaturas estatales en la reforma a la Constitución general, sería establecer el requisito de votación de 2/3 partes de los miembros del congreso local para aprobar una modificación a la Constitución federal, ya que en la actualidad no se exige una votación especial como en el caso de reforma a la Constitución local.

²¹ Cabe señalar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene mayores vínculos con el Congreso General que los demás congresos estatales, ya que aquél posee facultades para legislar sobre el Distrito Federal en lo que no esté expresamente conferido a la Asamblea Legislativa, además expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública (art. 122, apartado "A", CPEUM).

²² Muestra de ello es que el artículo 73 constitucional, que regula las facultades del Congreso General y por tanto de los órganos federales, ha sido el más reformado de todos: 60 reformas, contando hasta la publicada el 4 de mayo de 2009. "Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo", *Página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado mayo 2010). "Reformas Constitucionales por Artículo", http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultado mayo 2010).

Otro vínculo de las legislaturas con el Congreso General es la solicitud de autorización prevista en el artículo 118 constitucional, mediante la cual los Estados puedan establecer derechos de tonelaje, de puertos, o contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

En materia de responsabilidad de los servidores públicos locales, el Congreso General se relaciona con las legislaturas estatales al comunicarles las resoluciones sobre responsabilidad de funcionarios locales, pero para que éstas procedan según sus facultades. Así, el Congreso federal puede enjuiciar a los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados, miembros de los consejos de las judicaturas locales, por violaciones graves la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; pero la resolución que emita será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que ellas procedan según sus atribuciones (art. 110 CPEUM).

Por su parte, la Cámara de Diputados federal podrá efectuar la declaración de procedencia para juzgar a los funcionarios locales por delitos federales, pero ésta tendrá solo el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, y ellas procedan como corresponda (art. 111 CPEUM).

También la facultad del Senado para declarar cuando han desaparecido los poderes de un Estado (art. 76, fracción V CPEUM), es un caso de vinculación con las legislaturas locales.

Y una relación que casi ha desaparecido, pero que desde mi punto de vista es indispensable en el sistema federal, es la correlativa entre el Senado y las legislaturas locales. En la teoría del federalismo, la Cámara de Senadores representa la garantía del pacto federal, por ello se debe componer por representantes de las entidades federativas en un plano de igualdad.

En México se ha convertido cada vez más al Senado en una cámara de representación puramente partidista, alejándose cada vez más del ideal de cámara de representación territorial. La razón de que el Senado concentre mayores facultades que la Cámara de Diputados (por ejemplo, ratificación de los Tratados Internacionales, nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, ratificación del Procurador General) es, precisamente, porque a través de dicho órgano las entidades federativas participan en los asuntos federales. En un Estado federal, la Cámara de Senadores tiene mayores facultades porque representa a los entes territoriales.

Así se tenía previsto al implantar el sistema federal en México: la Constitución de 1824 estableció que las legislaturas locales eran las encargadas de elegir a los senadores de cada Estado (artículo 25). Sin embargo, en la actualidad los senadores son elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos de cada Entidad Federativa, perdiéndose así todo vínculo con los Estados; además, la elección y asignación de senadores es realizada por un órgano federal (el Instituto Federal Electoral), lo cual acentúa la separación con los entes locales. Y por si fuera poco, con la reforma de 1996 que estableció 32 senadores de representación proporcional nacional, se ha deformado la integración paritaria del Senado, haciendo de él una cámara de representación de los partidos políticos nacionales y no de las entidades federativas.

Por lo anterior, propongo que se reforme la integración del Senado eliminando las senadurías de representación proporcional, dejando solamente las dos de mayoría relativa y la de primera minoría; pero que la elección y asignación sea llevada a cabo por el organismo electoral local. Además, que sea la legislatura de cada una de las entidades federativas quien haga la declaración de validez de la elección de los senadores por ambos principios y que estos rindan la protesta de su cargo ante el pleno del congreso local.

Esto permitiría una mayor interacción con las legislaturas locales, y que el Senado se integre efectivamente con representantes de los Estados.

Finalmente, es conveniente señalar que otro ejemplo de vinculación de los diputados y senadores del Congreso federal con las legislaturas estatales, es el derecho de iniciativa ante el órgano legislativo local que ciertos Estados han otorgado a los legisladores federales elegidos en dicho territorio, es el caso del Congreso de Veracruz (art. 48 LOCE), o de Zacatecas, que otorgan derecho de iniciativa para los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión (art. 46 LOCE).

C. Poder Judicial de la Federación

Los congresos locales se vinculan con el poder judicial a través de los procedimientos jurisdiccionales en que forman parte, principalmente:

- *Juicio de amparo*: mediante el cual los tribunales federales revisan las leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales (arts. 103 y 107 CPEUM).
- *Controversias constitucionales*: a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los conflictos entre dos entes públicos, sean federales, estatales o municipales (art. 105 frac. I, CPEUM).
- *Acción de inconstitucionalidad*: por la cual la Suprema Corte resuelve acerca de la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución federal (art. 105 frac. II, CPEUM).

Las legislaturas estatales han participado de una manera muy activa en la justicia constitucional federal a través de dichos instrumentos, sean como demandantes o demandadas. Por ejemplo, de acuerdo con el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, de 1995 a marzo de 2001 se presentaron 225 demandas de controversias constitucionales, de las cuales las legislaturas locales estuvieron involucradas en 129 de ellas, es decir, casi un 57% del total; de dicho porcentaje, en cuatro (3%) actuaron como demandantes y en 125 (97%) como parte demandada.²³

En las graficas estadísticas que presenta Suprema Corte de Justicia de la Nación en su página de internet²⁴, se puede advertir que durante el periodo de 1995 a 2005, las controversias constitucionales fueron promovidas

²³ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de derecho, administración y política, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, pp. 19-20.

²⁴ "Portal de Estadística Judicial", *Página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default.aspx> (consultado mayo de 2010).

mayoritariamente por los ayuntamientos y los sujetos demandados por este medio fueron principalmente los poderes ejecutivos y legislativos (ver gráficas 1 y 2).

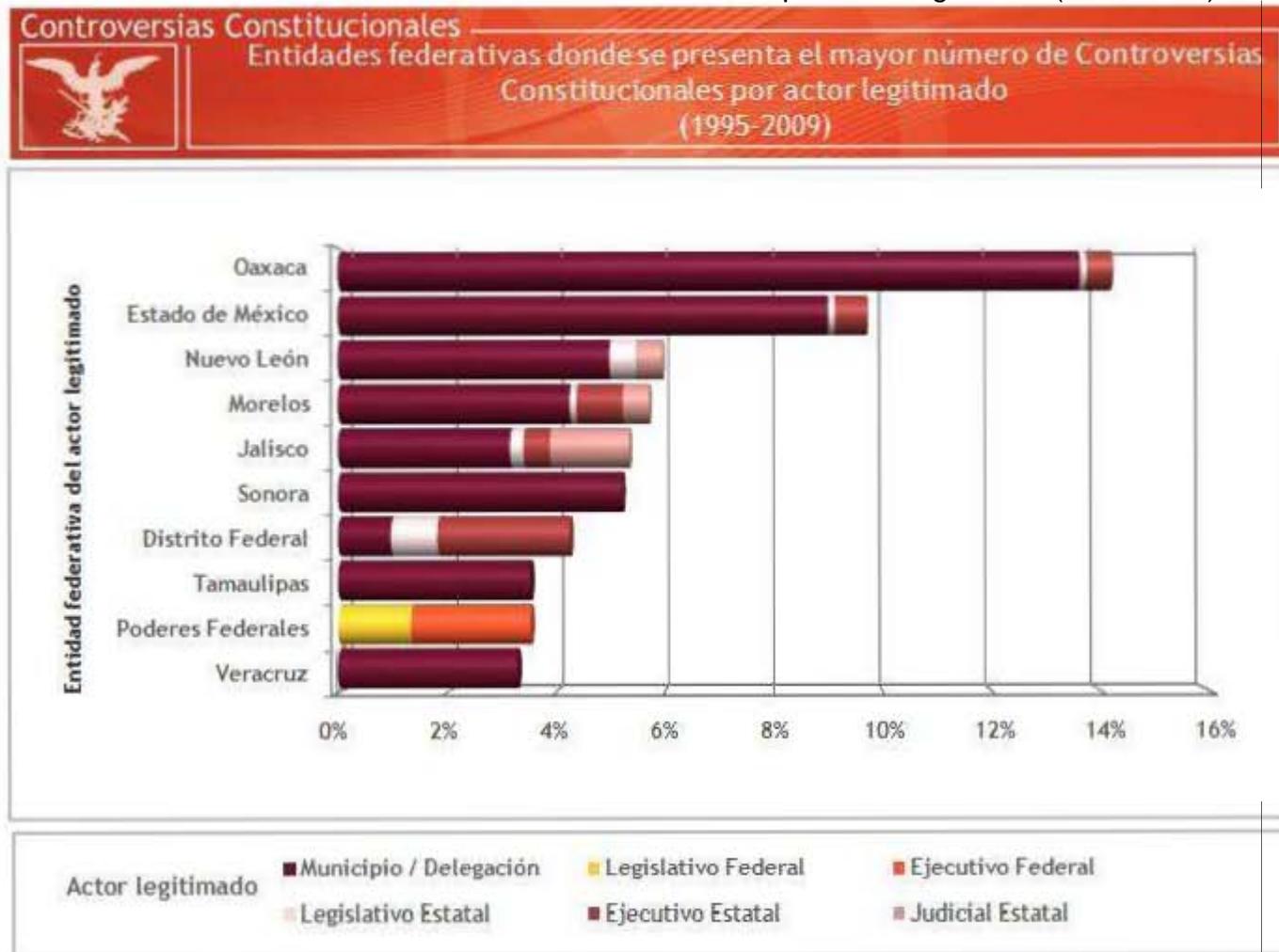
Esto nos indica que las controversias constitucionales son un medio empleado mayoritariamente por los ayuntamientos en contra de los actos poderes estatales (ejecutivo y en menor grado legislativo); o bien de los entes locales contra órganos federales.

Los sujetos legitimados que promovieron un mayor grado de controversias constitucionales durante el periodo analizado pertenecían a las entidades federativas siguientes: Oaxaca, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Sonora, Distrito Federal (ver gráfica 1). Mientras que los sujetos demandados son en primer lugar los poderes federales (gráfica 2).

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, también se muestra una intervención de los congresos estatales principalmente como autores de la norma impugnada. La gráfica 3 y 4, muestra que los congresos de los Estados de Yucatán, Morelos, Aguascalientes, Coahuila y el Congreso General, fueron los órganos legislativos que expedieron las normas cuya impugnación fue mayor durante el periodo 1995-2009.

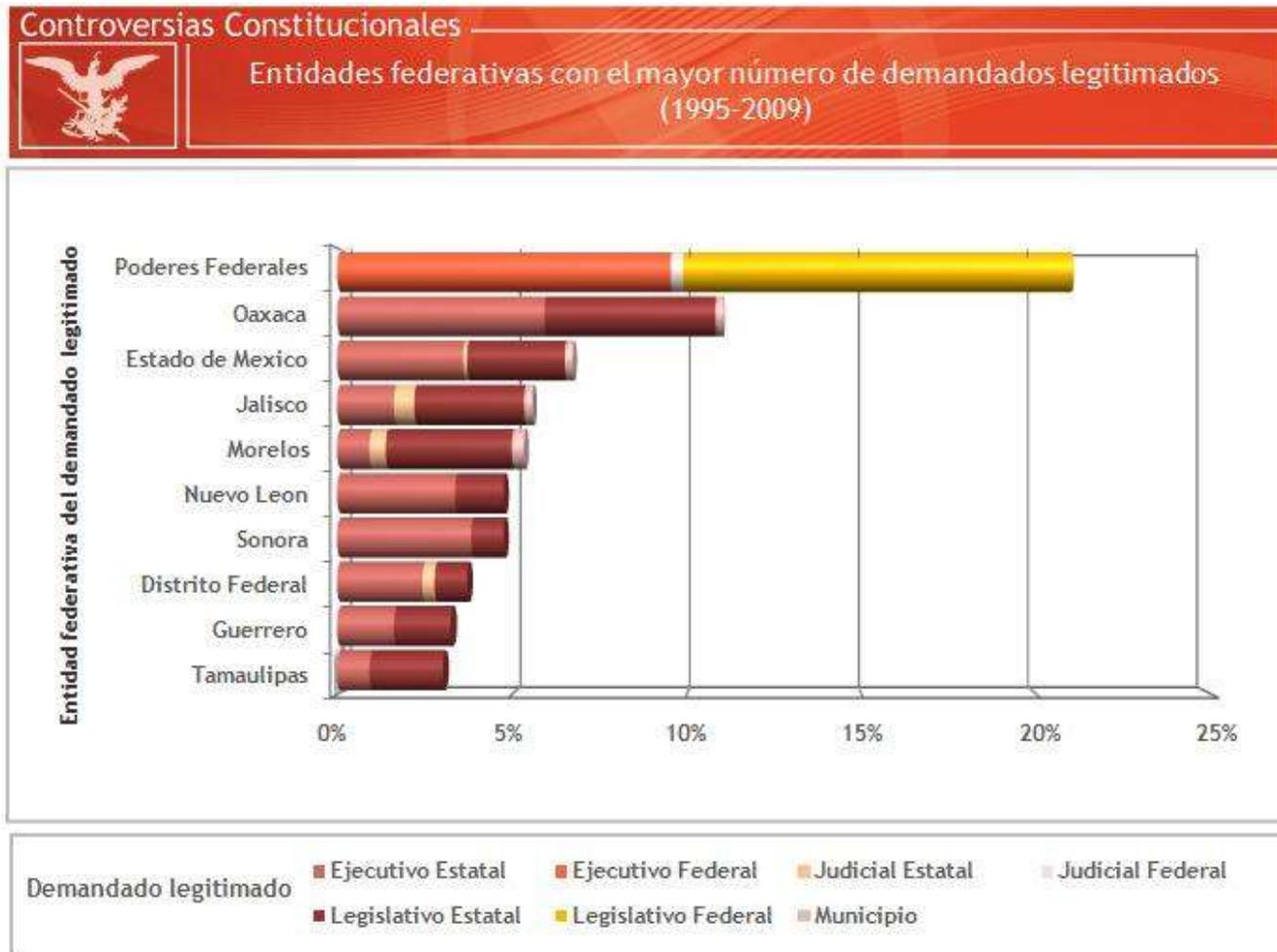
Otro dato interesante que muestran dichas gráficas es que la Procuraduría General de la República, los partidos políticos nacionales y los poderes legislativos locales, son los principales actores con legitimación que promueven las acciones de inconstitucionalidad.

Gráfica 1. Controversias Constitucionales por actor legitimado (1995-2005)



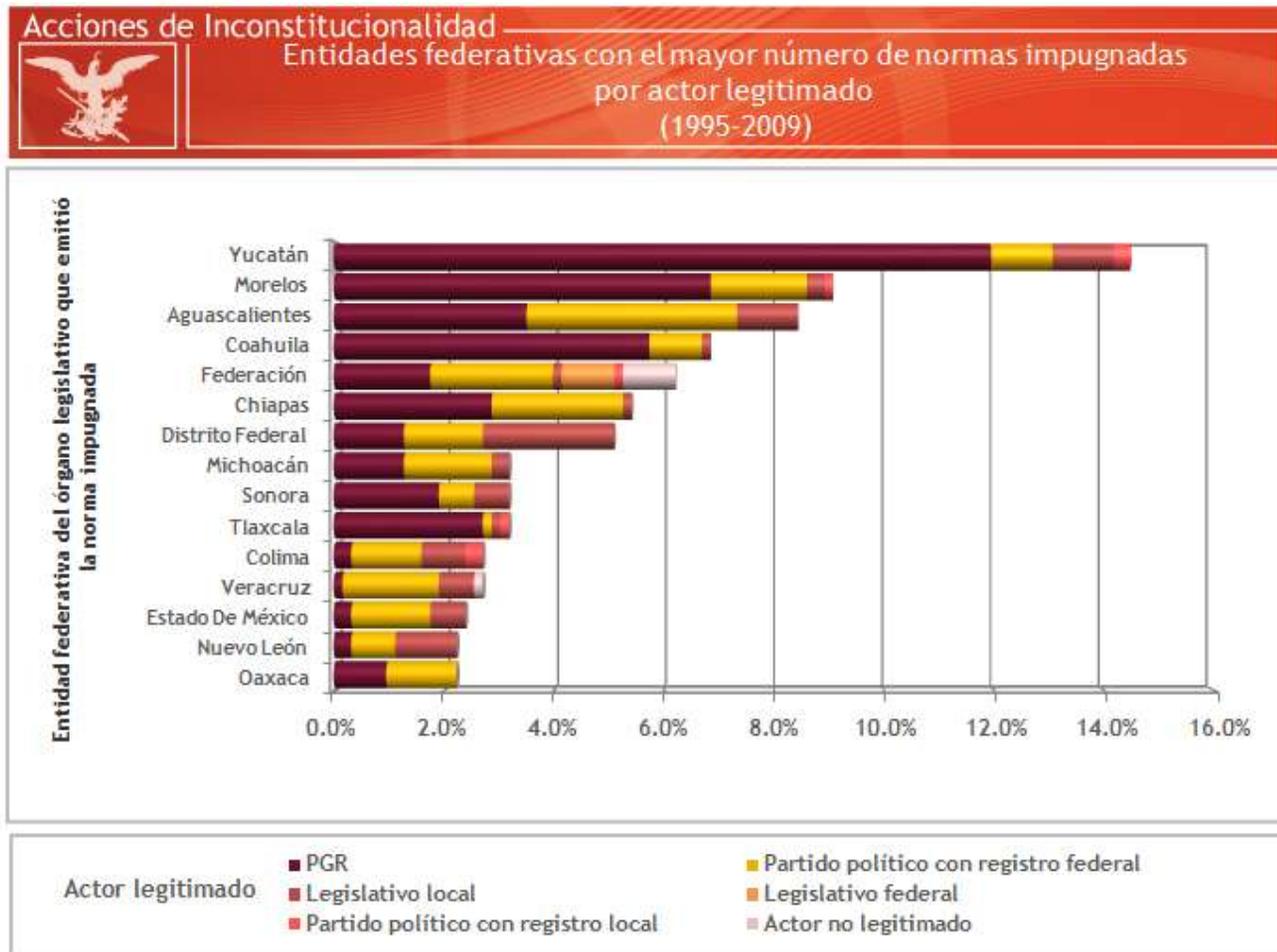
Fuente: Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado mayo de 2010)

Gráfica 2. Controversias Constitucionales por demandados legitimados (1995-2009)



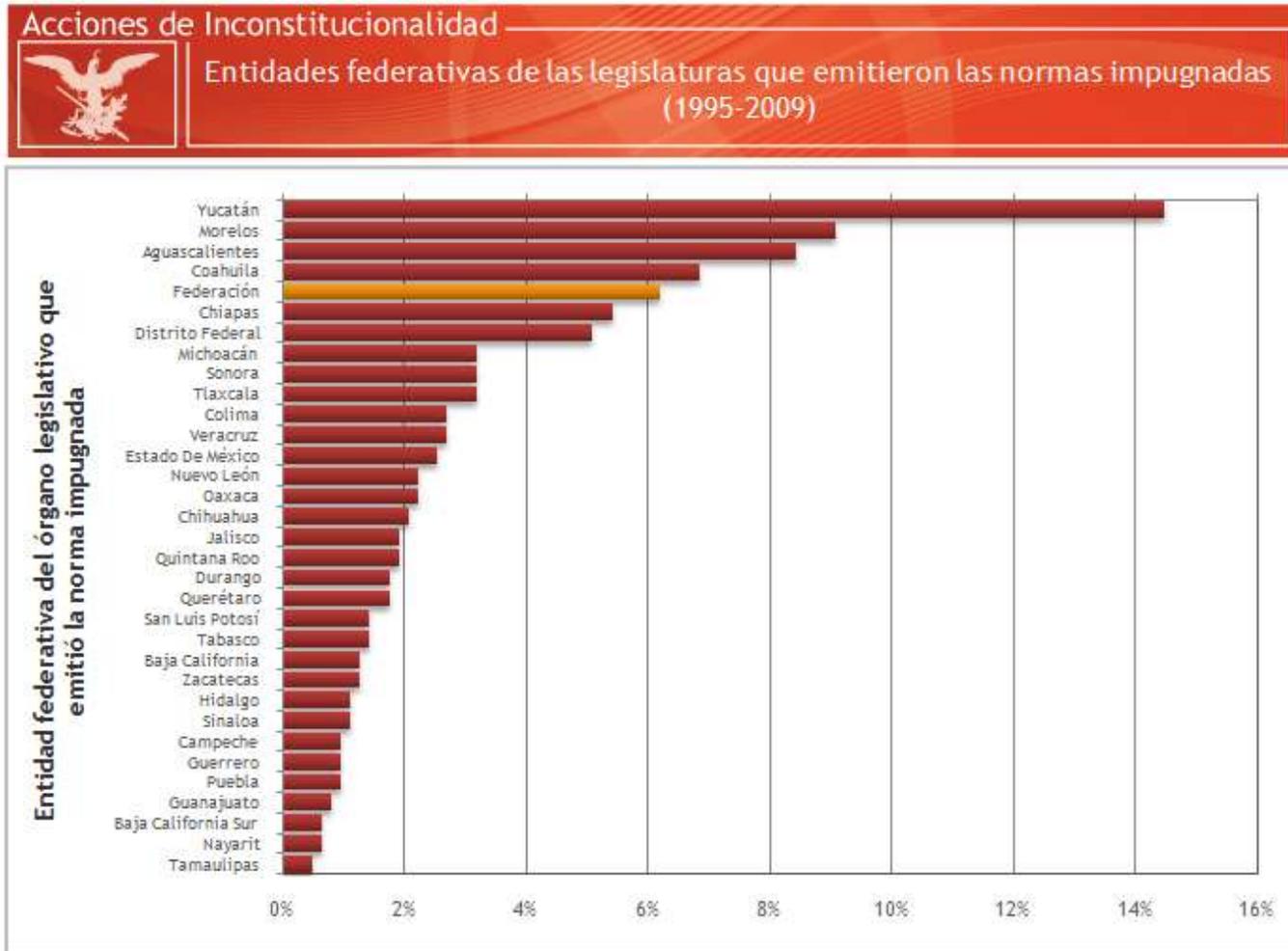
Fuente: Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado mayo de 2010)

Gráfica 3. Acciones de Inconstitucionalidad por actor legitimado (1995-2009)



Fuente: Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado mayo de 2010)

Gráfica 4. Acciones de Inconstitucionalidad por legislaturas que emitieron las normas impugnadas (1995-2009)



Fuente: Página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx> (consultado mayo de 2010)

En el *Informe de Labores 2008* del Poder Judicial Federal, se aprecia que durante ese año fueron presentadas 39 acciones de inconstitucionalidad: 31 de ellas fueron promovidas por partidos políticos nacionales, 7 por la Procuraduría General de la República y el resto por legisladores. El Pleno resolvió 33 de esas acciones de inconstitucionalidad las cuales tenían que ver con el orden jurídico federal y con el orden jurídico de 11 de las 32 entidades federativas.²⁵

En 2009, fueron promovidas 96 acciones de inconstitucionalidad: 47 por los partidos políticos; 18 por el Procurador General de la República; 17 por minorías legislativas; y 14 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El 93% de ellas, en contra de leyes expedidas por legislaturas locales, y el resto en contra de leyes del Congreso de la Unión. El pleno resolvió declarando la invalidez de una norma municipal, de 64 estatales y de una del Distrito Federal, y reconoció la validez de 3 normas federales y de 200 estatales; además 3 omisiones legislativas estatales se declararon fundadas y 1 infundada.²⁶

Señala el informe referido que de esas 30 acciones de inconstitucionalidad: 25 se referían a la materia electoral, es decir, el 83% de todas las resueltas por el Pleno.

Como se puede observar, las relaciones del Poder Judicial con las legislaturas estatales se desarrollan principalmente en el ámbito de la justicia constitucional; donde el máximo tribunal del país revisa y a menudo anula actos de los poderes legislativos estatales.

Dada la importancia de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, se podría cuestionar si la nula participación de las entidades federativas en el proceso de elección de sus miembros es contraria al federalismo.

²⁵ *Informe de Labores del Poder Judicial de la Federación. 2008. México, D.F. 12 de diciembre de 2008*, México, Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 9, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/>

²⁶ *Informe anual de Labores 2009. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. México, D.F. 15 de diciembre de 2009*, pp. 5-6, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/InformesLabores/Documents/DiscursoMinistroPresidente.pdf/>

Lo anterior debido a que los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el Senado a propuesta del ejecutivo federal, es decir, son dos poderes federales quienes determinan la integración del máximo tribunal del país, que tiene facultades para incluso declarar nulos los actos de los entes locales. Se supondría que los Estados participan a través de sus representantes en el Senado, sin embargo, como lo he señalado, la integración de la cámara de senadores se ha desvinculado de las entidades federativas, dejándolas fuera de muchos actos trascendentales como este. Por ello, reitero como necesario que el Senado se convierta en una auténtica cámara de representación territorial.²⁷

Por lo expuesto, propongo reformar la Constitución federal para consolidar las entidades federativas, especialmente la participación de éstas en la integración del Senado, para alcanzar así un sistema federal fortalecido.

2. Poderes locales

Respecto a las relaciones de los congresos estatales con los otros poderes locales, destacaré principalmente las que se presentan con el ejecutivo y judicial.

Con el poder ejecutivo estatal (gobernador o jefe de gobierno), el poder legislativo mantiene una relación principalmente a través del ejercicio de su función legislativa, de control y orientación política. En este caso, aplica lo analizado en el capítulo sexto de esta investigación.

Respecto al Poder Judicial del Estado, el congreso local puede estar vinculado a través de diversos actos, entre los que destacan los siguientes:

- *Nombramiento de los magistrados* del Tribunal Superior del Estado realizados por el órgano legislativo, a propuesta del ejecutivo, así como aprobación de licencias, renunciaciones, o en su caso, destitución de estos. Ejemplo: San Luis Potosí (art. 17 LOCE), Zacatecas (art. 19 LOCE).

²⁷ En ningún momento propongo que las legislaturas estatales ratifiquen a los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que aquellas participen directamente en la integración del Senado, órgano federal que tiene la facultad de aprobar el nombramiento de los integrantes del más alto tribunal del país.

- *Nombramiento* o aprobación de *integrantes del Consejo de la Judicatura* del Estado. Ejemplo: Aguascalientes (art. 55 CPE), San Luis Potosí (art. 17 LOCE), Veracruz (art. 18 LOCE).
- *Fiscalización* de los recursos empleados por el Poder Judicial.²⁸
- *Control de legalidad* (o incluso de *constitucionalidad* en el ámbito local) de los actos del poder legislativo, realizado por el Tribunal Superior de Justicia.
- Resolución de *controversias* entre el legislativo y el ejecutivo, a cargo del poder judicial local.
- Participación del poder judicial en el *procedimiento legislativo* a través del derecho de iniciativa. Por ejemplo, en Baja California (art. 115 LOCE), Chihuahua (art. 68 CPE), Coahuila (art. 181 LOCG), Guanajuato (art. 146 LOCE), Guerrero (art. 126 LOCE), Jalisco (art. 147 LOCE), Oaxaca (art. 67 LOCE), San Luis Potosí (art. 130 LOCE), Sonora (art. 124 LOCE), Veracruz (art. 48 LOCE), Zacatecas (art. 46 LOCE).
- Intervención del poder judicial en el *juicio político* a funcionarios locales. Por ejemplo, en Aguascalientes para proceder contra jueces por delitos comunes o ilícitos oficiales, se requiere declaración de procedencia del Supremo Tribunal de Justicia (art. 77 CPE). En Veracruz, el Congreso actúa como órgano de acusación y el pleno del Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia (Art. 77 CPE).
- Asistencia a *sesiones solemnes* en la cámara, como en los informes rendidos por la legislatura a los otros poderes y viceversa, ejemplos: San Luis Potosí (art. 40 LOCE), Zacatecas (art. 77 LOCE).
- *Notificaciones* acerca de la constitución de la cámara o integración de sus órganos directivos, por ejemplo: Baja California (art. 41 LOCE), Chihuahua (art. 26 LOCE), Guanajuato (art. 119 LOCE), Guerrero (art. 104 LOCE), Michoacán (art. 25 y 90 LOCE).²⁹

²⁸ “Relación del Poder Judicial con el poder legislativo en los ámbitos federal y local”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 7, abril-junio, 2000, pp. 229-246.

²⁹ Estas notificaciones tienen una naturaleza meramente informativa.

Además, algunas legislaturas intervienen como mediadoras o para dirimir controversias que se susciten entre los otros dos poderes locales, o entre los municipios (salvo aquellas que versen sobre la constitucionalidad de sus actos, reservadas a la Suprema Corte de Justicia). Así tenemos los casos de los congresos de Chiapas (art. 29 CPE), Chihuahua (art. 64 CPE), Campeche (art. 54 CPE), Tabasco (art. 36 CPE).

No todas las legislaturas estatales tienen contempladas dichas relaciones, sin embargo, sería recomendable que incluyeran expresamente aquellas que sean necesarias para el desarrollo óptimo de sus funciones.

3. *Municipios*

Las legislaturas locales están vinculadas con los municipios a través de actos como los siguientes:

- *Participación en la reforma a la Constitución estatal.* En este rubro, varía el porcentaje de municipios que deben aprobar la reforma para que esta forme parte del texto constitucional. Así existen casos como Aguascalientes donde se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los municipios (art. 155 LOCE); casos como Baja California (art. 112 CPE), Estado de México (art. 93 LOCE), Sinaloa (art. 229 LOCE), Guanajuato (art. 143 CPE), Guerrero (art. 125 CPE), Jalisco (art. 117 CPE), donde basta la mayoría simple; o bien, situaciones especiales como Zacatecas que requiere la aprobación de dos terceras partes de los municipios (art. 80 LOCE), o Chihuahua donde la reforma debe aprobarse por mínimo veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población del Estado (art. 202 CPE).
- *Facultad de iniciativa legislativa de los municipios.* Por ejemplo, en Baja California (art. 115 LOCE), Coahuila (art. 181 LOCE), Guanajuato (art. 146 LOCE), Guerrero (art. 126 LOCE), Jalisco (art. 147 LOCE), Oaxaca (art. 67

LOCE), San Luis Potosí (art. 130 LOCE), Veracruz (art. 48 LOCE), Zacatecas (art. 46 LOCE).

- Potestad de las legislaturas de *suspender ayuntamientos* o *revocar el mandato* de algunos de sus miembros. Ejemplos: Baja California (art. 27, frac. IX, CPE), Chiapas (art. 29, frac. XXXIX, CPE), Campeche (art. 54, frac. XXXIV, CPE), Hidalgo (art. 54 frac. XVIII, CPE), México (art. 61, frac. XXVIII, CPE), Tabasco (art. 36 frac. XXXII, CPE).
- *Declaración de desaparición de ayuntamientos*. Ejemplos: Baja California (art. 27, frac. IX, CPE), Campeche (art. 54, frac. XXXIV, CPE), Hidalgo (art. 54 frac. XVIII, CPE), México (art. 61, frac. XXVIII, CPE).
- Revisión y *fiscalización de los recursos* empleados, por ejemplo, en Zacatecas (art. 22 LOCE).
- *Aprobación de convenios* entre varios municipios.
- Facultad para *dirimir controversias entre municipios*. Ejemplos: Aguascalientes (art. 27, frac. XXI CPE), Hidalgo (art. 54 frac. XIII, CPE).
- *Comparecencias* de los funcionarios municipales e *informes* de actividades ante el congreso. Ejemplo: Chiapas (art. 29, frac. XLIV, CPE).
- Resolución de controversias entre los municipios. Ejemplos: San Luis Potosí (art. 18 LOCE), Chihuahua (art. 64, frac. XI, CPE).
- *Asesoría* a municipios o promoción de estudios e investigación. Por ejemplo, el Centro de Desarrollo y Estudios Municipales del Congreso de Hidalgo (art. 200 LOCE).
- *Comunicaciones* sobre la constitución de la legislatura, integración de sus órganos rectores, inicio o fin de sesiones. Ejemplos: Baja California (art. 41 LOCE), Guerrero (art. 104 LOCE), México (art. 44 LOCE), Tamaulipas (art. 13 LOCE), Zacatecas (art. 78 LOCE).

En este rubro, considero conveniente que las legislaturas locales consoliden el ejercicio pleno de las funciones de dirección política y control sobre los municipios, involucrándolos en la promoción del desarrollo local y la descentralización administrativa.

V. ASOCIACIONES DE DIPUTADOS

También son dignas de estudio las relaciones de los legisladores con otros legisladores, especialmente aquellas que no tienen carácter partidista. Es loable la colaboración con otros parlamentarios para la consecución de fines comunes.

En México, existe la “Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores de los Estados”, organización no partidista, constituida en 2002 cuyo objeto es “contribuir para la modernización e innovación del quehacer parlamentario para reivindicar el papel de los Congresos Estatales, emprendiendo una serie de acciones que fortalezcan la capacidad de las legislaturas locales para responder a las necesidades de los mexicanos”.³⁰

Entre los objetivos de dicha asociación se encuentran: mejorar la calidad y efectividad de las Legislaturas Estatales; reducir los márgenes de improvisación; anticipar problemas mediante la investigación y la evaluación permanente; facilitar el acceso rápido y oportuno a la información, documentación y experiencia parlamentaria nacional para optimizar el trabajo en los congresos estatales; desarrollar un programa de investigaciones aplicadas en los temas de especial relevancia para los Congresos Estatales; definir una agenda de temas compartidos para la actualización y mejoramiento del marco legal en los estados; fortalecer la interacción, comunicación y cooperación legislativa interestatal para responder con puntualidad y rigor a las necesidades, demandas y aspiraciones sociales, diseñar un programa de capacitación permanente para funcionarios del poder legislativo; promover acuerdos de colaboración con las Universidades y centros de investigación de mayor prestigio en el país; establecer acciones coordinadas de los Congresos Estatales que pueda traducirse en la construcción de un referente sólido que multiplique y potencie la voz de los estados en el

³⁰ “Exposición de Motivos”, *Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores de los Estados*, http://www.comce.org/html/documento_publicado_25.html (consultado diciembre 2006).

debate nacional; mejorar la imagen de los Congresos y del trabajo legislativo entre la población; y otros.³¹

La constitución de dicha asociación constituye un paso importante para la consolidación de los congresos estatales. Convendría consolidar dicha asociación y darle un carácter más protagónico en la discusión de los asuntos fundamentales.

También se presenta la asociación, o cuando menos reunión, de diputados integrantes de comisiones análogas para discutir temas comunes.³²

Estas asociaciones son importantes para el fortalecimiento de los poderes legislativos estatales, pues se abordan problemáticas comunes y también se adoptan soluciones en conjunto.

También es frecuente la vinculación con los congresos de otros Estados, a través de notificaciones sobre la instalación de la legislatura o la integración de los órganos directivos de la legislatura estatal, como ya enumeré en el apartado relativo a las relaciones con los municipios.

En el derecho comparado, destaca la “Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos” (“National Conference of State Legislatures”) fundada en 1975, en la que participan legisladores y personal de apoyo parlamentario. Sus objetivos son: colaborar para la eficacia, independencia e integridad de las legislaturas en los estados, territorios y comunidades de los Estados Unidos de América; fomentar la cooperación interestatal y facilitar el intercambio de información entre las legislaturas estatales; representar los estados y sus congresos en el sistema federal norteamericano; mejorar las operaciones y administración de las legislaturas estatales, mejorar la eficiencia de los legisladores, del personal de apoyo parlamentario y promover la práctica de altos estándares de conducta por ambos; así como promover la cooperación entre las legislaturas estatales norteamericanas y las de otros países (artículo segundo de sus estatutos).

³¹ *Idem.*

³² Sirvan como ejemplos, el “Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas” realizado el 18 de febrero de 2005, en Manzanillo, Colima; así como el “Segundo Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas” que se realizó el 23 de septiembre de 2005 en La Paz, Baja California Sur; cuyas ponencias se publicaron en dos obras.

Además, en los Estados Unidos existen asociaciones de parlamentarios estatales atendiendo su origen étnico (como la “National Caucus of Native American State Legislators” o “National Black Caucus of State Legislators”), o bien, por los temas objeto de su actividad en el congreso (ejemplo: “National Labor Caucus of State Legislators”).

Sugiero que los legisladores estatales mexicanos establezcan asociaciones similares, para un mejor desarrollo de sus actividades y para fortalecer el federalismo, por ejemplo: legisladores originarios de pueblos indígenas, legisladoras, legisladores de ciudades fronterizas.

VI. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Finalmente, abordaré la relación de las legislaturas estatales con parlamentos de otros países y parlamentos regionales, es decir, lo que constituye la diplomacia parlamentaria. Esta se puede entender, por un lado como “la participación del poder legislativo en la conformación de la política exterior del Estado”, y por el otro, como “las relaciones de carácter binacional, regional o mundial que establecen los parlamentos con el objeto de discutir temas interés común, proponer soluciones y en algunos casos, adoptar medidas concretas”.³³

La conducción de las relaciones exteriores es una facultad del Ejecutivo federal en la que participa también el Senado (art. 76, frac. I, CPEUM), no obstante, el poder legislativo tiene una actividad en el ámbito internacional a través de los “grupos de amistad”, las reuniones interparlamentarias y organismos parlamentarios internacionales.

Los “grupos de amistad” están regulados en la Ley Orgánica del Congreso General, que indica que se podrán constituir por el pleno “para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas” (arts. 46 y 104).

³³ Santiago Campos, Gonzalo, “Capítulo I. Marco conceptual y antecedentes históricos nacionales e internacionales”, en Ramírez Marín, Juan *et al.*, *Diplomacia Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, s.f., pp. 20-22.

Las reuniones interparlamentarias son grupos de trabajo en los que participan legisladores de dos o más países acerca de temas comunes o que afectan la relación entre dichos Estados. Por ejemplo, las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos en las que se han abordado temas como la migración, tráfico de drogas, libre comercio, y otros.

Los organismos parlamentarios internacionales desarrollan actividades permanentes, por tanto, requieren de la participación cotidiana de representantes populares de los Estados miembros. Dichos organismos pueden ser de carácter regional (como el Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Latinoamericano, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur) o multilateral (como la Unión Interparlamentaria Mundial).³⁴

En el Reglamento de la Cámara de Diputados federal está regulada la diplomacia parlamentaria en los artículos 269 a 282. Mientras que en el Reglamento del Senado, en los artículos 280 a 287.

En México, la Federación es la única encargada de signar tratados internacionales y por tanto, realizar labores de diplomacia; los Estados no pueden realizar tratado o alianza alguna con potencias extranjeras (art. 117, frac. I, CPEUM). Sin embargo, es frecuente que los Estados realicen acuerdos de cooperación con entes territoriales de otros países (como las Entidades fronterizas mexicanas con las correlativas de Estados Unidos de América), por tanto, las legislaturas estatales también podrían participar en labores de diplomacia parlamentaria.

Esta labor de relaciones internacionales sería de gran trascendencia para la consolidación de los congresos estatales, pues les otorgaría una intervención firme en temas como la cooperación internacional, promoción del desarrollo, integración regional, y otros.

De igual forma, los legisladores locales podrían colaborar con los senadores y diputados federales en las actividades de diplomacia parlamentaria, especialmente, cuando se abordan asuntos relacionados con las competencias de los entes locales.

³⁴ *Idem.*

En algunos congresos estatales se contemplan comisiones para abordar asuntos internacionales, por ejemplo en el Congreso de Aguascalientes existe la *Comisión de asuntos migratorios, relaciones internacionales e interinstitucionales* (art. 87 LOCE); en el Distrito Federal, el *Comité de asuntos internacionales* (art. 79 LOALDF); en Jalisco, el *Comité de relaciones interparlamentarias y asuntos internacionales* (art. 124 LOCE); en Zacatecas, la *Comisión de asuntos migratorios y tratados internacionales* (art. 150 LOCE).

También están previstas las visitas de delegaciones oficiales de otros países a las legislaturas locales; así en Campeche cuando se presenta dicho caso se realizará una sesión solemne (art. 61 LOCE), lo mismo en Coahuila (art. 168 LOCG), San Luis Potosí (art. 40 LOCE), Tamaulipas (art. 82 LOCE), Zacatecas (art. 77 LOCE).

En el derecho comparado, se puede observar que el Parlamento de la Comunidad de Aragón, España en su reglamento de 28 de marzo de 1984 regula algunas facultades en materia de relaciones exteriores: controlar la ejecución de todos los tratados o convenios internacionales y de los actos de las Organizaciones Internacionales, en el territorio de Aragón, en lo que afecten a las materias propias de la Comunidad Autónoma. También el Parlamento de la Comunidad de Cataluña tiene facultades para dirigir al Gobierno y a las Cortes Generales las observaciones que estime pertinentes en orden a las iniciativas de revisión de los Tratados de la Unión Europea y los procesos de suscripción y ratificación subsecuentes.³⁵

En la actualidad, con la situación que han alcanzado las relaciones internacionales y la vinculación global de los Estados, es menester que los congresos estatales mexicanos también desarrollen vínculos con otros entes internacionales, para desarrollar adecuadamente sus funciones legislativas, de dirección política y de control.

³⁵ Martínez Elipe, León, *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración parlamentaria*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2007, p. 135.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA. Como acreditamos a lo largo de la investigación, el poder legislativo desempeña un papel fundamental en la vida de todo Estado, sus funciones financiera, representativa, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional, deben organizarse y ejercerse siempre mirando al interés general.

Destacamos que históricamente el parlamento no nació como un órgano democrático, sino que ese carácter lo ha ido adquiriendo con el paso del tiempo, principalmente a partir del surgimiento del Estado Liberal (finales del siglo XVII y principios del XIX).

Advertimos que en la historia de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España, el poder legislativo ha contribuido significativamente a la formación, desarrollo o consolidación de la democracia; aunque esto se ha dado en diferente grado según el país, y con avances y retrocesos, como se analizó en el capítulo primero de esta investigación.

También, en la historia del constitucionalismo mexicano, observamos diversos esfuerzos para el afianzamiento del poder legislativo, así como diversos “experimentos” respecto a la forma de Estado, forma de gobierno y régimen de gobierno y al carácter unicameral o bicameral del Congreso.

Lo anterior se acentuó del análisis de la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció un poder legislativo unicameral, dentro de una forma de gobierno monárquica, una forma de Estado unitaria y un régimen de gobierno parlamentario; la Constitución de 1814 estableció un congreso unicameral, dentro de una forma de gobierno republicana, forma de Estado unitaria y con un régimen de gobierno que se asemejaba a uno de asamblea; la Constitución de 1824, un congreso bicameral, una forma de gobierno republicana, forma de Estado federal y régimen presidencial; la Constitución de 1836, un congreso bicameral, forma de gobierno republicana, forma de estado unitaria o centralista y régimen de gobierno presidencial; la Constitución de 1857 en un inicio estableció un congreso unicameral, la forma de gobierno republicana, la forma de Estado federal y el

régimen de gobierno parecido a uno semi-presidencial; con las reformas de 1874 se volvió al carácter bicameral del congreso. Y la Constitución vigente de 1917 estableció un congreso bicameral, una forma de gobierno republicana, forma de Estado federal y régimen de gobierno presidencial. Las reformas de dicha constitución han apuntado a consolidar el sistema democrático, el funcionamiento de los poderes (en particular el Legislativo) y a la búsqueda de un federalismo consolidado, proceso que aún no culmina.

SEGUNDA. Consideramos que el derecho parlamentario se puede conceptualizar como la rama del derecho constitucional encargada del estudio de la organización, funcionamiento, integración, del órgano representativo denominado parlamento o poder legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de dicho órgano con otros entes.

Nos pronunciamos por la denominación de “derecho parlamentario” como adecuada aún cuando se trate de un régimen presidencial, ya que “parlamento” por su etimología es sinónimo de “poder legislativo”. En México, el “derecho parlamentario” ha adquirido autonomía didáctica, sistemática y formal.

Advertimos que en el derecho parlamentario es importante analizar la jerarquía de las fuentes; como lo señalé en el capítulo segundo, desde mi óptica las fuentes del derecho parlamentario están determinadas por la jerarquía de la norma en el siguiente orden: 1) la Constitución, como norma fundamental y sobre la que debe sustentarse todo ordenamiento; 2) los Tratados Internacionales, como norma fundamental después de la Constitución; 3) la legislación ordinaria, es decir las leyes expedidas por el Congreso General; 4) la jurisprudencia; 5) los reglamentos aprobados por el Congreso General; 6) las disposiciones emitidas por cada una de las Cámaras en particular; 7) los acuerdos parlamentarios aprobados por el pleno de las cámaras; 8) las resoluciones de los órganos rectores de las cámaras, en uso de las facultades; 9) los usos, prácticas y costumbres parlamentarias; 10) la doctrina.

TERCERA. Advertimos que el parlamento en el mundo y en México presenta deficiencias en su organización y funcionamiento, situaciones que se convierten en retos para consolidarlo. En esta tarea, juega un papel importante el “desarrollo parlamentario”, “modernización legislativa”, o también llamada “consolidación legislativa” que, como señalé, *es el conjunto de acciones encaminadas al fortalecimiento del poder legislativo para el ejercicio pleno de sus funciones, en el Estado de Derecho.*

CUARTA. Observamos que el derecho parlamentario estatal, entendiendo por éste como “la disciplina jurídica integrante del derecho constitucional local que estudia el poder legislativo de los entes territoriales denominados Estados, entidades federales o Entidades Federativas”, es una materia que debe consolidarse en México; para ello es menester analizar la situación que guardan los congresos estatales en México y las acciones por emprender para la consolidación de estos.

Apreciamos que el desarrollo del derecho parlamentario estatal puede ayudar a fortalecer los congresos locales, las Entidades Federativas y como consecuencia, el sistema federal.

Juzgamos como esencial en un sistema federal como el mexicano, la existencia de un equilibrio entre los poderes federales y locales, así como de los poderes estatales entre sí; para lograrlo, es indispensable que el Legislativo cuente con el desarrollo institucional que le permita ser un contrapeso efectivo al ejecutivo local y desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales. Considero necesario que las legislaturas locales en México asuman un papel más protagónico en la vida constitucional tanto local como federal.

Opinamos que para consolidar el federalismo en México, es necesario descentralizar el ejercicio de funciones, consolidar las instituciones estatales y permitir que estas participen efectivamente en los asuntos federales; lo anterior, desde mi perspectiva, no se podrá realizar a menos que las Entidades Federativas

cuenten con poderes legislativos desarrollados institucionalmente, capaces de ejercer efectivamente sus funciones.

QUINTA. Advertimos que en México se ha emprendido un proceso de cambio y consolidación del poder legislativo con la expedición de nuevos ordenamientos o reforma de los ya existentes; así como con la mejora de prácticas parlamentarias, proceso que aún concluye. Sin embargo, la reforma al poder legislativo debe ser integral para que pueda ser efectiva, es decir, abarcar acciones en los cuatro rubros señalados en la temática para el análisis y propuesta de reforma de esta investigación, a saber: 1) Organización y funcionamiento institucional; 2) Ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) Estatuto de los parlamentarios; y 4) Relaciones con otros entes.

SEXTA. Referente a la reforma en la estructura orgánica de los congresos estatales, como lo señalamos en el capítulo cuarto, consideramos importante consolidar los órganos rectores de la cámara: fortalecer a la mesa directiva como órgano principal de dirección, con imparcialidad y estabilidad de sus miembros; establecer los órganos garantes de la pluralidad política y del diálogo permanente, como la junta de coordinación política en todos los congresos. Para asegurar la continuidad en las actividades de los órganos directivos, establecer la obligatoriedad de la presentación de informes de actividades de cada uno de los órganos de la cámara, así como un informe general del congreso al concluir el periodo legislativo.

Con el objeto de fortalecer el sistema de comisiones de los congresos locales, concebimos como ineludible racionalizar el número de comisiones ordinarias; reglamentar el trabajo al interior de ellas, para hacerlas más eficientes; establecer la obligatoriedad de la presentación de informes de labores; fomentar la creación de órganos técnicos y la asignación de personal altamente capacitado, para el servicio de las comisiones; así reglamentar el funcionamiento de dichas comisiones durante todo el año, especialmente durante los periodos de receso del pleno.

Acerca de los grupos parlamentarios, para evitar que la disciplina de partido se convierta en autoritarismo, es fundamental garantizar ciertos derechos a los miembros de éstos: el derecho a opinar y disentir libremente; la objeción de conciencia; la libertad de expresión y asociación al interior del grupo; el principio de legalidad en la actuación de los dirigentes; la garantía de audiencia. Asimismo, regular en las leyes orgánicas y/o reglamentos de los congresos, la transparencia y rendición de cuentas de los grupos parlamentarios, como lo señalé en el capítulo cuarto de esta investigación.

SÉPTIMA. Estimamos que para que los congresos se conviertan en órganos capaces por sí mismos de evaluar las políticas públicas y al sistema en su conjunto, como lo señalé en el capítulo quinto, es preciso desarrollar conocimiento experto en cada una de ellas; constituir administraciones parlamentarias eficientes, imparciales y estables, al frente de las cuales esté personal de carrera; impulsar las bibliotecas, archivos, sistemas de informática legislativa, centros de estudios y servicios de investigaciones para cada congreso estatal.

Con el objeto de asegurar la administración parlamentaria eficaz y el apoyo efectivo a las tareas de los legisladores, es indispensable que cada congreso establezca o consolide el servicio parlamentario de carrera a cargo de Letrados, así como otros funcionarios estables: archiveros-bibliotecarios, asesores facultativos, cuerpo técnico, cuerpo administrativo, subalternos. Así como fomentar la asociación de dichos funcionarios con sus similares de otros congresos, para el intercambio de información y análisis conjunto de temas.

Para desarrollar todas las tareas que la institución representativa tiene encomendadas, es preciso que cuenten con periodos de sesiones ordinarias extensos (mínimo ocho meses al año); así como con un calendario de sesiones de comisiones ordinarias que abarque todo el año, especialmente, durante los recesos del pleno. Lo anterior, con objeto de optimizar la organización institucional y funcionamiento del poder legislativo.

Apreciamos que el grado de desarrollo institucional de un congreso lo llevará a su ubicación en alguna de las cuatro categorías según la clasificación de Robinson: legislatura “sometida”, “incipiente”, “bien informada” o “independiente”. Como señalé en el capítulo quinto, el Congreso general en México se ubicaría en la “legislatura incipiente” acercándose a la “bien informada”, al igual que algunos congresos estatales que han desarrollado esfuerzos para consolidar el apoyo técnico parlamentario. El reto sería que todos los congresos estatales y el Congreso general pudieran alcanzar la categoría de legislatura “independiente” para un ejercicio eficaz de sus funciones.

OCTAVA. Consideramos que una reforma al poder legislativo estatal en México conlleva la consolidación de las funciones parlamentarias.

Para mejorar la función legislativa, es importante que los congresos estatales tomen en cuenta las etapas del proceso de formación de la ley: 1) Prelegislativa; 2) Legislativa; y 3) Poslegislativa; así como los criterios de racionalidad que la técnica normativa señala, a saber: racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, y ética.

Para fortalecer la función financiera, el poder legislativo de las Entidades de la República debe contar con la infraestructura y el personal capacitado para el análisis de toda la información financiera; incluyendo asesoría, investigación y difusión. Además, facultar a la Entidad de Fiscalización Estatal para fiscalizar todo acto en que esté involucrado el uso de los bienes del Estado, y sancionar a los sujetos que incurran en irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

Con el objeto de que los congresos estatales controlen efectivamente al ejecutivo, es necesario mejorar los instrumentos de control parlamentario: comisiones de investigación, comparecencias de funcionarios, autorizaciones de la cámara, entrega obligatoria de información gubernamental a las comisiones del congreso. Para el ejercicio óptimo de la función jurisdiccional de las legislaturas locales, es imperioso que los diputados se desempeñen con las cualidades de un

juez, garantizando imparcialidad, objetividad y profesionalismo en el desempeño de su función.

La reforma del poder legislativo estatal debe comprender mecanismos para mejorar el ejercicio de la función representativa y de rendición de cuentas, esto, mediante instrumentos que permitan mayor acercamiento de los diputados a los ciudadanos: asignación distinta de diputados de representación proporcional, informes de los parlamentarios, unidades de transparencia y acceso a la información, evaluación del poder legislativo, como lo señalé en el capítulo sexto de esta investigación.

NOVENA. Estimamos importante regular con detalle el estatuto de los parlamentarios a fin de impulsar el desarrollo de sus tareas y la responsabilidad en el cargo; reglamentar las obligaciones de asistencia puntual, orden y respeto; cumplimiento efectivo de todas las tareas parlamentarias; visitas periódicas a los ciudadanos; gestión de intereses comunes; informes de actividades; racionalización de dietas; sanciones disciplinarias; capacitación permanente; productividad.

Para contrarrestar la desconfianza de la sociedad hacia el poder legislativo, es necesario que los diputados se comprometan a desempeñar sus tareas con probidad, lealtad, decoro, eficacia, honestidad, transparencia, rendición de cuentas, diálogo, veracidad, ejemplaridad, amabilidad, laboriosidad. Además, que se implementen instrumentos para combatir la corrupción, por ejemplo: códigos de ética, registros de intereses, mayor regulación de incompatibilidades, etcétera.

Como lo describí en el capítulo séptimo, algunos congresos estatales han desarrollado con mayor profundidad un régimen disciplinario aplicable a los diputados; éste implica innovaciones respecto a sancionar conductas con la suspensión del cargo, amonestación, apercibimiento o disminución de la dieta. Esto para hacer frente a problemas por indisciplina o falta de orden en las asambleas parlamentarias.

DÉCIMA. Concebimos como un aspecto fundamental para fortalecer al poder legislativo, asegurar las relaciones adecuadas de éste con otros entes, a saber: los ciudadanos; medios de información; los partidos políticos; órganos federales, estatales y municipales; asociaciones de diputados; parlamentos de otros países; como lo abordé en el capítulo octavo. Que los congresos estatales emprendan medidas para acercar a los ciudadanos con la tarea parlamentaria, y a los diputados con la ciudadanía. Lo anterior, mediante visitas, gestorías, asesorías y rendición de cuentas de los legisladores ante los ciudadanos; además de oficinas de comunicación social y vinculación con organismos de la sociedad civil, universidades y asociaciones profesionales; esto propiciará un mayor grado de legitimidad representativa del poder legislativo, y mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Con los medios de información, el poder legislativo debe mantener también una relación de colaboración, a fin de acercar a estos la información necesaria de sus actividades cotidianas; y como destacamos en el capítulo octavo, es conveniente que los propios congresos posean canales de televisión donde transmitan sus actividades, así como transmitan contenidos que ayuden a la cultura política democrática.

Con los partidos políticos, es indispensable que el poder legislativo mantenga una clara independencia, ya que, como lo analicé también en el capítulo cuarto, los grupos parlamentarios son asociaciones de legisladores, no órganos de los partidos políticos, por tanto, estos no deben imponer su voluntad a los legisladores, quienes han sido elegidos por el pueblo.

DÉCIMA PRIMERA. Para consolidar el sistema federal en México, es preciso fortalecer institucionalmente a las legislaturas locales para que puedan presentar un mayor número de iniciativas ante el Congreso Federal.

Además, es necesario que los congresos estatales puedan tener una participación más decisiva en el proceso de reforma constitucional; para ello, como lo propuse en el capítulo octavo, se podría cambiar el artículo 135 constitucional

para elevar el requisito de aprobación de una reforma constitucional a tres cuartas partes del total de las legislaturas (24 congresos estatales), y no solamente a más de la mitad (16) como actualmente está.

De igual forma, es indispensable vincular más al Senado con las Entidades Federativas, a fin de que dicho órgano se convierta en una auténtica cámara de representación territorial, garante del pacto federal.

Otro aspecto importante que deben tomar en cuenta las legislaturas locales, es la relación con otros poderes públicos: municipales, estatales, federales e internacionales. Especialmente, fomentar la asociación con congresos y legisladores estatales mexicanos; así como los vínculos con parlamentos extranjeros, organismos regionales y otros entes internacionales. Todo esto fortalecerá al poder legislativo al permitirle crear o fortalecer vínculos de colaboración para el mejor desempeño de sus actividades.

DÉCIMA SEGUNDA. El poder legislativo de las Entidades de la República en México debe reformarse de manera integral para controlar al poder ejecutivo, rendir cuentas a los ciudadanos y vincularse efectivamente con todos los sujetos de la sociedad. Los congresos estatales tienen la gran misión de constituirse en entes promotores del desarrollo en el marco de un federalismo consolidado. Esto no lo podrán hacer sin una administración parlamentaria eficiente, por eso, estimo como requisito esencial y necesidad apremiante, que los congresos estatales cuenten con el servicio de carrera.

Al iniciar esta investigación, planteé la pregunta sobre qué reformas se tienen que hacer en el poder legislativo de las Entidades Federativas con el fin de consolidarlo, para el ejercicio pleno de sus funciones, en un Estado democrático de Derecho, fortaleciendo así al federalismo en México. Después de haber analizado doctrinalmente los principales aspectos de dicho poder, y confrontado con la regulación legal de las legislaturas estatales, he encontrado más de 70 propuestas específicas de reforma, mismas que he formulado al abordar el tema específico.

Son amplios y diversos los problemas que aquejan a la institución parlamentaria, y múltiples las propuestas para enfrentarlos. Sin embargo, aprecio que se comprobó la hipótesis principal de este trabajo acerca de que el derecho parlamentario estatal permite identificar que las reformas que se emprendan, deben enfocarse en los siguientes rubros: 1) organización y funcionamiento; 2) ejercicio de las funciones parlamentarias; 3) estatuto de los parlamentarios; y 4) relaciones institucionales de las legislaturas.

Considero que se ha demostrado la necesidad de reformar el poder legislativo estatal para fortalecerlo en el ejercicio de sus funciones y para la consolidación del sistema federal en México; y cómo el derecho parlamentario puede ser una herramienta útil para tal fin.

FUENTES CONSULTADAS

I. BIBLIOHEMEROGRAFÍA.....	385
II. DOCUMENTOS DE INTERNET:.....	402
III. LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS	405
IV. JURISPRUDENCIA:.....	410

I. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Abellán, Ángel Manuel, "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 92, abril-junio, 1996.
- Abellán, Angel Manuel, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 1992.
- Acevedo Velázquez, Eleael (coord.), *Memoria; V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*, Cuernavaca, Mor., México, XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, 2003.
- Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Alba Bastarrechea, Esther de, "Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid, núm. 12, junio, 2005, disponible también en: <http://www.asambleamadrid.es/Resources/Ficheros/C7/Revista%20Asamblea/Revista%20Asamblea/R.12.%20Esther%20de%20Alba%20Bastarrechea.pdf>
- Alcántara Sáez, Manuel *et al.*, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*, Salamanca, España, Universidad de Salamanca, 2005.
- Alcántara Soria, Juan Miguel, "El reto de fortalecer las legislaturas estatales", *Revista del Senado de la Republica*, México, D. F. vol. 2, núm. 3, abril-junio, 1996.
- Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, España, Dykinson, 2002.
- Alzaga Villamil, Oscar *et al.*, *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 4ª ed., Madrid, España, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007, tomo I.
- Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal; Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- Andrea Sánchez, Francisco José de, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993.
- Aragón Reyes, Manuel, "Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado", *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, vol. I.
- Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder: Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1999.
- Aranda Álvarez Elviro, "Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, España, núm. 19, 1er semestre 2007.
- Aranda Álvarez, Elviro, "Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, España, No. 66, 2005.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal de Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

- Arocha Dagdug, Nelly; Gil Zuarth, Roberto y Lujambio Irazábal, José María, "Balance de la LVII Legislatura", en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000. (Existe también la versión electrónica de la obra, disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/diplvii/03_arocha.pdf).
- Arteaga Nava, Elisur, "Los constituyentes locales", en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, pról. de José Francisco Ruiz Massieu, México, Editorial Porrúa, 1988.
- Atienza, Manuel, "Contribución para una teoría de la legislación", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Avilés Allende, Carlos, "Legisladores pueden ser demandados por sus dichos", *El Universal*, México, edición electrónica Lunes 22 de febrero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/660615.html> (consultado abril de 2010).
- Aviña Martínez, Rogelio, "El control previo en el derecho constitucional local: un visor a la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza", en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Bailleres Helguera, José Enrique, "El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano", en Corona Armenta, Gabriel (coord.), *Los Poderes Federales en la consolidación democrática de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Gernika, 2006.
- Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004.
- Barceló Rojas, Daniel A., "La Reforma del Estado en México. Propuesta de la Escuela Constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los Partidos Políticos Nacionales para la actualización del Sistema Presidencial Mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D.F. Número Conmemorativo, 2008.
- Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Barceló Rojas, Daniel *et al.*, *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.
- Barragán Barragán, José, "Idea de la representación y la democracia en las Cortes de Cádiz", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XX, 2008.
- Barragán Barragán, José, "Legislación gaditana como derecho patrio", en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano. Visión histórico constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- Barroso Figueroa, José, "La Autonomía del Derecho de Familia", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, D. F., tomo XVII, núm. 68, Octubre-Diciembre, 1967, pp. 831-838 [Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/68/dtr/dtr1.pdf>].

- Bátiz, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- Béjar Algazi, Luisa, "Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano", *Estudios Políticos*, México, D. F., octava época, núm. 3, septiembre-diciembre, 2004.
- Bentham, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, prólogo de Gustavo Carvajal Moreno, México, Coordinación de los Diputados del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional, 2002.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1950.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado; Las "formas de estado" y las "formas de gobierno". Las constituciones modernas*, traducción de Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Blanco Herranz, Francisco Javier, "Modernización de los Parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del Siglo XXI; VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2002.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Bobbio, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaíso, Chile, EDEVAL, 1990.
- Brito Mazariegos, Ismael, "La evolución democrática del Estado de Chiapas y su influencia en la vida parlamentaria del H. Congreso del Estado", en Varios autores, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados*, 2005.
- Brito Mazariegos, Ismael, "Profesionalizar el quehacer legislativo", *Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur, México, Cámara de Diputados, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias*, 2006.
- Bronfman Vargas, Alan, *A función de control no Parlamento de Galicia*, Santiago de Compostela, España, Universidade de Santiago Compostela, Parlamento de Galicia, 2003.
- Calvo Barrera, Raúl, "El servicio civil de carrera en el poder legislativo guerrerense", *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coah., México, tercera época, año VIII, No. 105, marzo, 2004.
- Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Cámara de Diputados, 2004.
- Cañas, Alberto F. "Poder Legislativo y Prensa", *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Vol. 4, No. 1, Abril, 1996.
- Carazo, Mario y Salazar, Roxana. "Ciudadano, Parlamento y Medios de Comunicación", *Revista Parlamentaria*, Costa Rica, Vol. 4, No. 1, Abril, 1996.
- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

- Cárdenas Gracia, Jaime, "Comentario al artículo 116", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, 19ª ed., México, Editorial Porrúa, 2006, tomo IV.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos; Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Carpizo, Jorge, "Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D. F., nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto, 2007.
- Castro Estrada, Álvaro, "Responsabilidad patrimonial del Estado", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2001, tomo IV.
- Cedie, Rogek y Leonnet, Jean, "El Consejo Constitucional francés", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 146, marzo – abril, 1966.
- Chastenet, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*, Buenos Aires, Argentina, Argos, 1947.
- Chávez Hernández, Efrén, "El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación", en *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Senado de la República, 2009.
- Chávez Hernández, Efrén, "Ética en el Poder Legislativo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, D. F., nueva serie, Año XXXIX, No. 115, enero-abril, 2006.
- Chávez Hernández, Efrén "Ética Legislativa en México y Latinoamérica; Una visión comparada", en obra memoria de las "Segundas jornadas de ética jurídica", México, Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- Chávez Hernández, Efrén, "Las incompatibilidades de los legisladores en México y breves referencias en el Derecho comparado", *Revista de la Facultad de Derecho, UNAM*, México, tomo LIV, núm. 242, 2004.
- Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- Cienfuegos Salgado, David y Morales Carrasco, Ricardo (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local; Ideas y proyectos de Constitución para las Entidades Federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006.
- Concha Cantú, Hugo A. et al., *Cultura de la Constitución en México; Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Concha Cantú, Hugo A., "Presentación", en Concha Cantú, Hugo A., (coord.), *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Cook, Robin, "A modern parliament in a modern democracy", *The Political Quarterly*, Oxford, Reino Unido, vol. 74, núm. 1, January-march, 2003.
- Córdova González, Juan Carlos, "Comisiones legislativas", en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004.

- Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, “La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo”, en Concha Cantú, Hugo A.; López-Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1982.
- Crespo, José Antonio, *Hacia un gobierno semipresidencial en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997, (Documento de Trabajo, 72).
- Cronin, Thomas E., *Direct democracy: The politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1989.
- Cruz Covarrubias, Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- Cuevas Córdova, Othón, “El poder legislativo y la sociedad civil”, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil*, México, Secretaría de Gobernación, 2007.
- Dahl, Robert A., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, traducción de Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999.
- Díaz Santana, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- Duarte Ramírez, Manuel, “Transformación del Congreso del Estado: Acciones emprendidas durante la LXIX Legislatura”, en Varios autores, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México*, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005.
- Embid Irujo, Antonio, *Los Parlamentos territoriales; Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 1987.
- Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1988.
- Escobedo, Juan Francisco, “Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario Local”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, sin año, tomo II.
- Escobedo, Juan Francisco, “La reforma institucional del Poder Legislativo: coordinadas y líneas de acción”, *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo Federalismo; Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México*, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004.
- Fernández Santillán, José, “La sociedad civil hoy”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 7, abril-junio, 2000.

- Figuroa Laraudogoitia, Alberto y Osés Abando, José, "La evaluación legislativa como control parlamentario", en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2005.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 5a. ed., México, Editorial Porrúa, 2007.
- Flores, Imer B., "Legisprudence: the Forms and Limits of Legislation", *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, D. F., No. 1, 2007.
- Flores, Imer B., "Legisprudence: the Role and Rationality of Legislator --vis-à-vis Judges-- Towards the Realization of Justice", *Mexican Law Review*, México, D. F., Nueva Serie, Num. 2, January-June 2009.
- Franco González Salas, José Fernando, *Las incompatibilidades e impedimentos en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Galindo Garfias, Ignacio, "Responsabilidad Civil", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2001, tomo IV.
- Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, pp.514-520.
- Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Gamas Torruco, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Estudio de derecho comparado y de las propuestas de reforma a los artículos 65 y 66 constitucionales de las legislaturas LIX y LX*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007.
- Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional; Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Gámiz Parral, Máximo N. y Rivera Rodríguez, José Enrique (coords.), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Gámiz Parral, Máximo N., "La reforma de las Constituciones", en Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

- Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho y doctrina estatal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado Federal*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 2001.
- Gámiz Parral, Máximo N.; Astudillo, César y Santos Olivo, Isidro de los (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Estatales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- García Escudero, Piedad, "Sistemas de Letrados", *Memoria; V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*, México, Editora Laguna, 2003.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 47a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995.
- García Mexía, Pablo, "El poder en sempiterna crisis: apuntes de actualidad sobre las Cortes Generales", *Revista del Poder Judicial*, Madrid, España, núm. 60, 2000.
- García Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002
- García Roca, Javier, "Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia", *La democracia constitucional: Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, CEPC, 2002, tomo I.
- García, Eloy, "Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la representación democrática", *Sistema; Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, España, núms. 118-119, marzo 1994.
- García-Escudero Márquez, Piedad, "El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 74, Mayo-Agosto, 2005.
- García-Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Caracas, Venezuela, Fundación Manuel García-Pelayo, 2002, pp. 465-470.
- Garita, Arturo, *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del congreso mexicano (1988-2003)*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Garrison, Nelson, "The modernizing Congress, 1870-1930", *Encyclopedia of the american legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*, New York, Scribner, 1994, tomo I.
- Garrorena Morales, A., "Parlamento", en Aragón Reyes, Manuel, *Temas básicos de derecho constitucional; Tomo II: Organización del Estado*, Madrid, España, Civitas, 2001.
- Jiménez Sánchez, Isabel M., "*Indirizzo político*, dirección política, impulso político: el papel del Parlamento", *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, España, núm. 18, 2008.
- Gómez Sánchez, Jorge, "Partidos políticos locales en el Estado de México, una visión retrospectiva", *Apuntes Electorales*, Toluca, Edo. de México, México, año V, núm. 20, abril-junio, 2005.
- Góngora Pimentel, Genaro David, *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, Editorial Porrúa, 2005 pp. 739-791.
- González Ayala, María Dolores, "Estatuto de los parlamentarios autonómicos", en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 11ª. ed., México, Era, 1979.
- González Oropeza, Manuel, "Fortalecimiento de los Congresos Locales", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 4, julio-septiembre, 1999.
- González Oropeza, Manuel, "La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México", *Ars Iuris. Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, No. 3, México, 1990.
- Gonzalo, Manuel, "Los Letrados y los Servicios de Información de las Cortes de España", *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundación Universitaria de derecho, administración y política, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- Gutiérrez Fragoso, Juan Carlos, "El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo", *El Poder Legislativo Federal y Local en el Marco de un Nuevo Federalismo; Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005*, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Cámara de Diputados, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2005.
- Hernández, María del Pilar, "Comentario al artículo 79", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 2006, tomo III.
- Horn, Hans-Rudolf, "El control en los Parlamentos de los Länder alemanes", en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998.
- Huertas, Fernando, "Los canales de televisión parlamentarios", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Comunicación (Nuevos Retos); XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2005.
- Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, "Relación del Poder Judicial con el Poder Legislativo en los ámbitos federal y local", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Toluca, Edo. de Méx., México, año 2, núm. 7, abril-junio, 2000
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Programa especial para un auténtico federalismo 2002-2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2002.
- Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Jefferson, Tomás, *Manual del derecho parlamentario, ó resumen de las reglas que se observan en el Parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios*, recopilado por Tomás Jefferson, con notas por L. A. Pichon; traducido de la última edición por Don Joaquín Ortega, Paris, Librería Americana, 1827.
- Judge, David, "Why Reform? Parliamentary Reform Since 1832: An Interpretation", en Judge, David (ed.), *The Politics of Parliamentary Reform*, Rutherford, Great Britain, Fairleigh Dickinson University Press, 1984.
- Karpen, Ulrich, "La implantación de la evaluación legislativa en Europa: Modelos y tendencias actuales", en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.),

- La evaluación de las leyes. XII Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2006.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980.
- Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, trad. J. Carlos Mexía, México, Oxford University Press, 1999.
- Larios Paterna, María Jesús, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003.
- Leiva Fernández, Luis F. P. *Fundamentos de Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 1999.
- Leiva, Luciano Agustín, *Guía de las relaciones entre los diputados y la sociedad civil. Un acercamiento a la República de Guatemala*, Guatemala, Departamento de Asuntos Políticos y Democráticos de la Organización de Estados Americanos, 2004, disponible en: <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones.php?eje=9>
- Licona Vite, Cecilia, "Comentario al artículo 36", en Salgado Loyo, Alfredo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2006.
- López Garrido, Diego; Massó Garrote, Marcos Francisco; y Pegoraro, Lucio (dirs). *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000.
- López Guerra, Luis, "Organización y funcionamiento del parlamento del futuro", en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI; VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2002.
- López Olvera, Miguel Alejandro, "La Fiscalización Pública en las Entidades Federativas", *Memorias del Primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública 2007*, Querétaro, Qro., México, Poder Legislativo de Querétaro, 2007.
- Lozano Miralles, Jorge, "La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico", en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- Lucas Verdú, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", Madrid, España, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 72, 1986, pp. 359-401.
- Lugo Dávila, Aída Alicia, "Ley Orgánica del Congreso Local", en Varios autores, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005*, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005.
- Lujambio, Alonso, "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004.
- Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno: Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, (Documento de Trabajo, 86).
- Magallón Ibarra, Mario (coord.), *Compendio de Términos de Derecho Civil*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.
- Manjarrez Rivera, Jorge, "Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jal., México, núm. 81, septiembre, 2005.

- Martínez Báez, Antonio, "Derecho legislativo o derecho parlamentario", en Varios autores, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1987.
- Martínez Elipe, León, *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración parlamentaria*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2007
- Martínez Pandiani, Gustavo y Calderón Suárez, Jorge A. *Estrategias de comunicación política para parlamentos*. Una aproximación al caso de la República de Guatemala, s.l.i., Programa valores democráticos y gerencia política, Organización de los Estados Americanos, s.f. Disponible en: <http://www.gerenciapolitica-oea.org/global/publicaciones/Estrategias%20de%20Comunicacion%20Politica%20para%20Parlamentos.pdf>.
- Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005.
- Martínez Sospedra, Manuel, "La jaula de hierro: La posición del parlamentario en el grupo", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, Publicaciones de las Cortes Valencianas, núm. 10 (extraordinario), 2001.
- Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coords.), *De la Descentralización al Federalismo; Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Martínez-Elipe, León, "Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario", *I Jornadas de Derecho Parlamentario; 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Madrid, España, Cortes Generales, 1985, vol. II.
- Mata Estrada, Gerson (coord.), *Reporte Legislativo Número Tres; LXI Legislatura (2009 - 2012)*, México, Integralia, 2012, p. 23, disponible en: http://www.integralia.com.mx/files/reporte_legislativo_lxi.pdf (consultado julio de 2013).
- McGraw, Badley D. (ed.), *Developments in State Constitutional Law*, St. Paul, Minn., USA, West Publishing CO. s.a.
- Mendieta y Nuñez, Lucio, *Introducción al estudio del derecho agrario*, 4a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 11-28.
- Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Molina Zepeda, María Trinidad, "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004.
- Montaner Salas, Carlos, "Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario" en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y poder judicial: XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2007.
- Mora Donatto, Cecilia *et al.*, "Ponencias Foro Reglamento de Debates de las Cámaras del H. Congreso de la Unión", *Quórum Legislativo*, México, No. 83, Octubre-diciembre 2005.
- Mora Donatto, Cecilia, "Parlamento", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, sin año, tomo I.
- Mora-Donatto, Cecilia, "Comités Parlamentarios", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de

- Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, s.a. tomo I.
- Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, D.F., No. 4, Enero-Junio, 2001.
- Mora-Donatto, Cecilia, "Procedimiento Legislativo", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., sin año, tomo I, pp. 385-389.
- Mora-Donatto, Cecilia, "Técnica Legislativa", en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., sin año, tomo I.
- Mora-Donatto, Cecilia, "Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 19, julio-diciembre 2008.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; El Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México 1998.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Principales procedimientos parlamentarios*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2000.
- Mora-Donatto, Cecilia, *Teoría de la legislación*, Bogotá, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales, Carlos Restrepo Piedrahita, 2003.
- Moreno Collado, Jorge, "Comisiones y comités de la cámara de diputados", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 175, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/c.pdf
- Muciño González, Juan Carlos, "Partidos Políticos Locales", *Apuntes Electorales*, Toluca, Edo. de México, México, año 1, vol. 1, núm. 4, 1999.
- Muñoz Q., Hugo Alfonso y Urcuyo F., Constantino, *Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1997.
- Muñoz Quesada Hugo Alfonso y Rodríguez Chang, Ronny, "Introducción: Diagnóstico y procesos de modernización: Una perspectiva comparada de los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana", en Rodríguez Ch., Ronny, (ed.), *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Nacif Hernández, Benito; Díaz Iturbe, Diego y Egren Moreno, Jorge, *Indicadores de Desempeño Legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, México, Monitor Legislativo, CIDE, s.f.

<http://www.monitorlegislativo.org/documentos/documentos/informe-red.pdf>
(consultado mayo de 2008).

- Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, (Documento de Trabajo, 116).
- Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, sin año, 2 v.
- Nava Gomar, Salvador O., “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004.
- Nava Gomar, Salvador O., “Servicios de apoyo parlamentario (Letrados)”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., Konrad -Adenauer- Stiftung, Universidad Anáhuac del Sur, D&P Consultores, The State University of New York y United Status Agency for International Development, sin año, tomo II.
- Nava Gomar, Salvador O.; Luna Pla, Issa; y Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- Norton, Philip, “Reconectando a los parlamentarios con los ciudadanos”, *Memoria V Taller de Investigadores Parlamentarios. Wroxton College, Oxfordshire, Reino Unido de la Gran Bretaña, 3 y 4 de agosto de 2002*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.
- Ochoa Campos, Moisés, “Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano”, en Ochoa Campos, Moisés (dir.), *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973.
- Orozco Henríquez, J. Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, “Consideraciones sobre los instrumentos de democracia participativa en las entidades federativas de México”, en Concha Cantú, Hugo A., (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta; Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Orta Flores, Sara Berenice, “El poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York, 2004.
- Paoli Bolio, Francisco José, “Importancia de la Información para el Trabajo Legislativo”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- Paoli Bolio, Francisco José, “La LVII Legislatura y la transición democrática en México”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000. (Existe también la versión electrónica de la obra, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/diplvii/02_paoli.pdf).
- Paoli Bolio, Francisco José, “La Nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio 2000, (disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art6.pdf>).

- Pardinas, Juan E., "La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente", en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004.
- Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Comunicación (Nuevos Retos); XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Editorial Tecnos, 2005.
- Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos – Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995.
- Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel (comps.), *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2006.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velázquez, Jesús Javier "Introducción a la técnica legislativa en México", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Concentración de medios y pluralismo; El marco jurídico del canal de televisión del congreso mexicano", en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos; Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión; Integración y Regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del Gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, España, Editorial Civitas, 1989.
- Pérez Vega, Moisés, "El fortalecimiento de las legislaturas locales como agencias de rendición de cuentas", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados*, 2005.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Pitalúa Torres, Víctor David, *Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos LIX Legislatura (1º, 2º y 3er. Año de Ejercicio; Del 1º de septiembre del 2003 al 30 de abril del 2006)*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006.
- Prats i Catalá, Joan, *La reforma de los legislativos en América Latina: un enfoque institucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- Preciado, Jorge Luis, "Problemas que deben resolverse en el Poder Legislativo", *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados*, 2005.
- Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México; Principios Generales*, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Rabasa Mishkin, Emilio O. "México y sus Congresos. El papel del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados hacia el siglo XXI", *Altamirano. Revista*

- del H. Congreso del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro., año 1, núm. 4, enero-febrero, 1998.
- Raigosa Sotelo, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Ramírez Marín, Juan *et al.*, *Diplomacia Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, s.f.,
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000”, en Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Ramírez, Manuel, “Problemática actual del parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, Nueva época, núm 87, enero – marzo, 1995.
- Reboredo I Civeira, Rosa, “Más allá del control parlamentario, el impulso político”, en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998.
- Rendón Corona, Armando, “El poder del Ejecutivo en las constituciones mexicanas”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales*, México, Año 14, Núm. 34, Julio-Diciembre 1995.
- Riesselbach, Leroy N., “Congressional Reform”, *Encyclopedia Encyclopedia of the american legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*, New York, Scribner, 1994, tomo II.
- Ripolles Serrano, María Rosa, “España”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- Rivas Acuña, Israel, “Consideraciones generales sobre los supuestos de la representación política”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, tomo II.
- Robinson, William H., “El papel de la información en una Legislatura Democrática: El caso del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica”, *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- Robledo Rincón, Eduardo, “El servicio civil de carrera en el sector agrario: El caso de la Procuraduría Agraria”, *Revista de administración pública*, México, núm. 103, abril, 2000.
- Rodríguez Castillo, Arturo, “La reforma del Poder Legislativo Mexicano”, en Varios autores, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima*, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005.
- Rodríguez Ch., Ronny, (ed.), *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999.
- Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

- Rodríguez, Estaban David, *Los dueños del Congreso; El poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, México, Editorial Grijalbo, 2004.
- Roque Villanueva, Humberto, "Presentación", en Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996.
- Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- Ruiz Higuera, Pedro, "El sistema de ponencias de las comisiones del Congreso en el Estado de Jalisco", en Varios autores, *Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur*, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006.
- Sáinz Moreno, Fernando, "Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa", en Pau i Vall, Francesc y Pardo Falcón, Javier (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, España, Tecnos, 2006.
- Sáinz Moreno, Fernando, "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", en Pau i Vall, Francesc y Carbonell, Miguel, *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, 2006.
- Saiz Arnaiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989.
- Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político parlamentario; Principios, valores y fines*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Salinas Iñiguez, Gustavo, "México", *Memoria del primer encuentro iberoamericano de bibliotecas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.
- Sánchez Agesta, Luis, "Sobre la crisis del régimen parlamentario en Carl Schmitt", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, núm. 64, abril – junio, 1989.
- Sánchez Manzano, Ma. Paz, "La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense", en Pau I. Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno; V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, España, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1998.
- Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, España, Espasa Calpe, 1990.
- Santiago Campos, Gonzalo, "Capítulo I. Marco conceptual y antecedentes históricos nacionales e internacionales", en Ramírez Marín, Juan *et al.*, *Diplomacia Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, s.f.,
- Sayeg Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Trillas, México, 1991.
- Serna de la Garza, José Ma., *Derecho Parlamentario*, México, McGraw-Hill, UNAM, 1997.
- Serna de la Garza, José María (coord.), *Federalismo y regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Serna de la Garza, José María, "Elementos conceptuales para el análisis del Estado Federal Mexicano", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*,

- México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, tomo. II.
- Solares Mendiola, Manuel, *La auditoría superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Solorio Ramírez, Daniel, “Los Poderes que no Pueden (...o la Carencia de Facultades Constitucionales de los Poderes de los Estados)”, en Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo (comps.), *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Soriano Hernández, Enrique, *El Estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Senado, 2001.
- Svetaz, María Alejandra, “Fortalecimiento y modernización de los cuerpos legislativos tendencias y ejemplos actuales”, documento disponible en línea en: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Svetaz.doc> (consultado junio 2009).
- Tarr, G. Alan, *Understanding State Constitutions*, Princeton, N. J., USA, Princeton University Press, 1998.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, 19a. ed., México, Editorial Porrúa, 1995.
- Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1996.
- Tudela Aranda, José, *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, 2008.
- Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Puebla, 2005.
- Valadés, Diego, “Consideraciones preliminares”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Puebla, 2005.
- Valadés, Diego, “Estado de Derecho”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, tomo I.
- Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Valdés Robledo, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?* México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.
- Valle Espinosa, Alfredo del, *Apuntes Legislativos; 1954-2006*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/apuntes.htm>
- Varios autores, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 4ª ed., México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2008.

- Varios autores, *El poder legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo; Encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 18 de febrero de 2005, Ciudad de Manzanillo, Colima, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2005.*
- Varios autores, *Foro interamericano sobre modernización legislativa. Memorias, México, Senado de la República, LIX Legislatura, 2005.*
- Varios autores, *La Cámara de Diputados en la Opinión Pública, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, 2003, disponible en internet: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/diagnostico1003.pdf> (consultado el 20-05-2004)*
- Varios autores, *Reforma y modernización del poder legislativo federal y local; Segundo encuentro nacional de comisiones de reglamentos y prácticas parlamentarias u homólogas 23 de septiembre de 2005, La Paz, Baja California Sur, México, Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, Cámara de Diputados, 2006.*
- Varios autores, *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias – Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, 2 tomos.*
- Vega García, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España, nueva época, núm. 44, marzo-abril, 1985.
- Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Claudia Herrera, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- Villanueva, Ernesto, “Nota Introductoria”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *El ejercicio del acceso a la información pública en México; Una investigación empírica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, tomo II.
- Wheare, K. C., *Legislaturas*, trad. de Catherine Block, México, Cámara de Diputados, LI Legislatura 1981.
- Wilson, Woodrow, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Wintgens, Luc J., “Legisprudencia como una nueva teoría de la legislación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, No. 26, 2003.
- Woldenberg, José y Becerra, Ricardo, “Representación Política”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, tomo II.
- Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado; Ciencia de la Política*, traducción de Héctor Fix-Fierro, 4a. ed., México, Editorial Porrúa - UNAM, 2002, p. 276.
- Zuluaga Gil, Ricardo, “El estatuto de los parlamentarios en Colombia”, *Díkaion*, Bogotá, Colombia, Año 17, No. 12, 2003.

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, Vigésima segunda edición, versión electrónica: <http://www.rae.es/>
- Encyclopedia of the american legislative system: studies of the principal structures, processes, and policies of Congress and the state legislatures since the colonial era*, New York, Scribner, 1994, 3 v.

Glosario de Términos Parlamentarios, Página electrónica de la Cámara de Diputados, México, LX Legislatura, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/8767> (consultado dic-06).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, 3a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, tomo I.

II. DOCUMENTOS DE INTERNET:

ADN Político, “¿Cuánto cuestan los grupos parlamentarios en el Congreso?”, México, *Página electrónica de ADN Político*, Agosto 30, 2012, <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/30/cuanto-cuestan-los-grupos-parlamentarios-en-el-congreso> (consultado julio de 2013);

Calderón Suárez, Jorge A. *Balance de la modernización legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, [documento en línea], Washington, D.C, EUA, Organización de los Estados Americanos, Oficina para la Promoción de la Democracia, 2006, [citado 17-01-2007], Formato pdf, Disponible en: http://www.gerenciapolitica-oea.org/gerenciapolitica/pdf/paper_balance_mod_leg_en_ca_final%202_.pdf

“Certificación de Auditoría”, Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Campeche, 8 de febrero del 2007, *Página electrónica del Congreso del Estado de Campeche*, <http://congresocam.gob.mx> (consultado mayo de 2008).

“Composición Política de los Congresos Estatales,” *Página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (COMCE)*, http://www.comce.org/documentos/pdf/otros/composicion_politica_congresos.pdf (consultado junio 2007).

“Cuadro 12. Estructura Interna”, en Balkin, Robert (coord.), *El Poder Legislativo Estatal en México: Análisis y diagnóstico*, México, The State University of New York, 2004, p. 204. Una versión de dicho cuadro también se encuentra disponible en: http://derecho.itam.mx/publicaciones/varios/COMPENDIO_ESTADISTICO.xls (consultado diciembre 2007).

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *Comisiones Especiales de la LXII Legislatura*, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2013, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-04-13.pdf> (consultado julio de 2013).

Directorio de Congresos Locales y Asamblea Legislativa”, *Página electrónica del Senado de la República*, http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos_loc/index.html (consultado 18-jun-07).

“Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por Artículo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado el 29/07/09).

“Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo”, *Página de internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado mayo 2010).

“Exposición de Motivos”, *Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores de los Estados*, http://www.comce.org/html/documento_publicado_25.html (consultado diciembre 2006).

- García, Imelda, “¿Quiénes son los nuevos cabilderos en San Lázaro?”, *Página electrónica de ADN Político*, México, Noviembre 02, 2012. <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/01/diputados-aprueban-cabilderos-rechazaron-a-mas-de-la-mitad> (consultado julio de 2013).
- “Glosario de Términos Parlamentarios”, *Página electrónica de la Cámara de Diputados*, México, LX Legislatura, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/8767> (consultado dic-06).
- House of Commons Information Office, *A Brief Chronology of the House of Commons*, 2009, disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/upload/g03.pdf> (consultado junio de 2009).
- Informe anual de Labores 2009. Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. México, D.F. 15 de diciembre de 2009*, pp. 5-6, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/InformesLabores/Documents/DiscursoMinistroPresidente.pdf/>
- Informe de Labores del Poder Judicial de la Federación. 2008. México, D.F. 12 de diciembre de 2008*, México, Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 9, disponible en <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia/InformesLabores/>
- Jiménez, Horacio y Gómez, Ricardo, “Reclaman los diputados a Germán por cese de Creel”, *El Universal*, 18 de junio de 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160275.html> (consultado dic 08).
- Listado de Comisiones Especiales”, *Servicio de Información para la estadística parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2 (consultado julio de 2013).
- Nota de política del PNUD: Desarrollo parlamentario*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [documento en línea], Abril de 2003, pp. 3-29 [citado 17-01-2007], Formato pdf, Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/ParIPN_ES.pdf
- “Opinion leadership”, http://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_leadership
- Organización Técnica y Administrativa”, *Página electrónica del Senado de la República*: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=organizacion> (consultado noviembre 2009)
- Página electrónica de Corporación Latinobarómetro*, <http://www.latinobarometro.org>
- Página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, <http://www.asambleadf.gob.mx/> (consultado mayo 2008).
- Página electrónica de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos*: <http://www.loc.gov/>
- Página electrónica de la Cámara de Diputados del Congreso General*, http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/01_ley_de_transparencia/04_remuneraciones (consultado mayo 2008).
- Página electrónica de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos (*National Conference of State Legislatures*) en <http://www.ncsl.org/>
- Página electrónica del Congreso del Estado de Jalisco*, <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/transparencia/> (consultado mayo 2008).
- Página electrónica del Congreso del Estado de México*, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/information/index.html> (consultado mayo 2008).

- Página electrónica del Congreso del Estado de Morelos*, http://www.congresomorelos.gob.mx/acceso_info/ (consultado mayo 2008).
- Página electrónica del Congreso del Estado de Nuevo León*, http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenidos/transparencia/nomina/centros_de_costo/legislativo.pdf (consultado mayo 2008).
- Página electrónica del Congreso del Estado de Tlaxcala*, <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/index.php?cual=sueldos> (consultado mayo 2008).
- Página electrónica del Congreso del Estado de Veracruz*, http://www.legisver.gob.mx/transparencia/PUESTOS_LXI_LEGISLATURA.pdf (consultado mayo 2008).
- Página electrónica del Instituto de Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de México, http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/cartelera/070125_inesle/inv_inesle.htm (consultado diciembre 2008)
- Página electrónica del Partido Acción Nacional en Yucatán*, http://www.panyucatan.org.mx/pan_yucatan/transparencia_pan_yucatan.php (consultado noviembre de 2009).
- Página electrónica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, <http://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20130201162930.pdf> y <http://www.congresozac.gob.mx/art12/fral/334> (consultado julio de 2013).
- “Ponencia de Rich Jones sobre la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos de Norteamérica”, *Página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legislaturas Estatales*, <http://www.comce.org/documentos/pdf/4.pdf> (consultado octubre de 2007).
- “Portal de Estadística Judicial”, *Página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <http://www2.scjn.gob.mx/alex/default.aspx> (consultado mayo de 2010).
- “Proposición de la Dip. Hortensia Aragón Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene punto de acuerdo para que se dé cumplimiento al Estatuto de la organización técnica y administrativa del servicio de carrera de la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Comisión Permanente, No. 5, Miércoles 4 de Junio 2003, disponible en: http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?tipo=1&lk=41/Proposicion_Dip_Hortensia_estatuto_camara.html
- Ramos, Dulce, “¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso?”, *Página electrónica de Animal Político*, México, septiembre 4, 2012. <http://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/#axzz2ZSBTzWgw> (consultado julio de 2013).
- “Reformas Constitucionales por Artículo”, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultado mayo 2010).
- “Sumarios de reformas a la Constitución y leyes federales vigentes”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm> (consultado el 29/07/09).
- United Nations Development Programme, “UNDP and Parliamentary Development”, documento en línea: <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-FFparlEN.pdf> (consultado junio de 2009).

III. LEYES, REGLAMENTOS Y OTRAS NORMAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 05-02-1917, última reforma DOF 13-11-2007, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Estatuto del personal de las Cortes Generales*, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 31 de marzo de 2006) http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen/CG_B073.pdf
- Estatuto del personal de las Cortes Generales*, (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 31 de marzo de 2006), disponible en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen/CG_B073.pdf
- Estatuto del servicio civil de carrera de los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato*, publicado en el Periódico Oficial, 84 segunda parte de 27 de Mayo del 2005, <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Reglamentos/acrobat/estatuto.pdf>
- Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del Estado de Morelos*, publicado en el P.O 3 de septiembre de 2003, http://www.congresomorelos.gob.mx/files/middle_frame_e_archivos/Imagenes/leyes/Estatuto%20Que%20Rige%20El%20Servicio%20Civil%20De%20Carrera.pdf
- Ley del Servicio Profesional de Carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada el 24 de agosto de 2004, <http://www.legisver.gob.mx/MarcoJuridico/LibroDLeyServicioProfesionalCarrera.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, última reforma publicada el 12 de junio de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf> (consultada abril de 2010)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002, última reforma publicada el 28 de mayo de 2009, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240.pdf> (consultada abril de 2010)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982, última reforma publicada el 13 de junio de 2003, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf> (consultada abril de 2010)
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002), disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000062.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila*, publicada en el Periódico Oficial el viernes 24 de diciembre de 2004, http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila*, publicada en el Periódico Oficial el viernes 7 de marzo de 2008, http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*, Periódico Oficial 1 con fecha 1999/07/01, última reforma 8/09/2005, <http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/65.pdf>

- Ley orgánica del Congreso del Estado de Morelos*, Fecha de publicación 9/Mayo /2007
http://www.congresomorelos.gob.mx/files/middle_frame_e_archivos/files_marco/ley_organica_congreso_morelos.pdf
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa*, última reforma 25 de julio de 2007, Publicado en el P.O. No. 139, de 20 de noviembre de 1995,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SINALOA/Leyes/SINLEY59.pdf>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 03-09-1999, última reforma DOF 24-12-2007,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>
- Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Ley orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F.; Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, México, 7a ed., Editorial Porrúa, 1998.
- Ley Orgánica del Honorable Congreso Libre y Soberano de Chiapas*. 18 días del mes de agosto del dos mil tres, última reforma 02 de mayo del 2006,
http://www.congresochiapas.gob.mx/internet/leyes/l_org_congreso.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*, Última aprobado el 7 de marzo de 2001, última reforma POE 18-12-2006,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Leyes/AGSLEY77.pdf> (consultado enero 2008).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de febrero de 2008, en vigor a partir de 16 de marzo de 2008,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Leyes/AGSLEY100.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche*, expedida por decreto núm. 3, P.O. 2958. 29/octubre/2003. LVIII Legislatura
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/LEYES/CAMLEY57.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua*, publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 54 del 8 de julio de 1995, Última Reforma POE 2008.01.12,
http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/684_95.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*, última reforma 15-07-2007,
http://www.congresocol.gob.mx/leyes/poder_legislativo.doc
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*, publicada en el Periódico Oficial el 11 de junio de 1999,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY78.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*, Publicada en el Periódico Oficial, el lunes 10 de mayo de 2004, última reforma publicada en el Periódico Oficial: de 18 de abril de 2005,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Leyes/HGOLEY51.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, en vigor el: r07/02/2004, última Reforma: 07/04/2007
<http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Ley%20Orgánica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Leyes/JALEY095.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit*, publicada en la Séptima Sección del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, el sábado 5 de mayo de 2007, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 27 de noviembre de 2008,
http://www.congresonayarit.gob.mx/5compilacion/archivos/leyes/57_poder_legislativo.pdf

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit*, publicada en la Séptima Sección del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, el sábado 01 de Marzo de 2008, http://www.congreso-nayarit.gob.mx/trabajo_parlamentario/compilacion/ley/l_org_leg.htm
- Ley orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León*, (Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 11 de Septiembre de 1992, última reforma P.O. 21 de diciembre de 2007), <http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenido.php?tema=leyes&directo=1&ruta=../contenidos/leyes/Leyes/ORGANICA%20DEL%20PODER%20LEGISLATIVO.htm&nombre=ORGANICA%20DEL%20PODER%20LEGISLATIVO>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca*, (publicado 04-nov-1995, última reforma 03-abr-2004), <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lx/info/legislacion/092.pdf>
- Ley orgánica del poder legislativo del Estado de Querétaro*, publicada en el periódico oficial del Estado "La Sombra de Arteaga" el día 19 de septiembre de 2003, última reforma publicada el 25 de enero de 2008, <http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/organicas/pdf/05%20Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo.pdf>
- Ley orgánica del poder legislativo del Estado de Querétaro*, publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el día 01 de diciembre de 2008, <http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/organicas/pdf/05%20Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*, (última reforma publicada en el Periódico Oficial 10 de Marzo del 2008), <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley060/L1120080310.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*, publicada en 13 de Junio de 2006, última reforma publicada 16 de Diciembre de 2006, http://148.235.65.21/web3/documentos/leyes/17_Ly_Org_Pod_Legislativo.pdf
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Leyes/SLP LEY001.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora*, Ley No. 77; B. O. No.19 SECCION II; de fecha 5 de marzo de 2007, http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_78.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*, última reforma: 28 de agosto de 2006, http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/marco/organica_legislativo_tabasco.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala*, última reforma 27-ene-03, <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/leyes/ley/l-podleg.doc>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada el 6 de octubre de 2000, última reforma 30 de enero de 2008, <http://www.legisver.gob.mx/MarcoJuridico/LibroCLeyOrganicaPoderLegislativo.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*, fecha publicación: 24/02/1988, fecha última reforma: 11 Abril 2008, http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_LEGISLATIVO.pdf
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, fecha de publicación 15/Julio/2006 <http://www.congreso-zac.gob.mx/content/leyes/leyorgpoderlegis.htm>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ZACATECAS/Leyes/ZACLEY36.pdf>

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, publicada 13 de agosto del 2004, últimas reformas publicadas 12 de octubre de 2007,
<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Leyes/acrobat/OPLegislativo.pdf>
- Ley orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, última reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de enero del 2007
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/pdf/60.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla*,
<http://www.congresopuebla.gob.mx/web/Transparencia/leyorganica.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo el Estado de Baja California*, Publicada en el Periódico Oficial No. 27, de fecha 25 de Junio de 2002, Tomo CIX
http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Leyocong.pdf
- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 13 de marzo de 2003, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado 21 de Noviembre de 2007,
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Leyes/MICHLEY62.pdf>
- Ley reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur*, aprobada 4 de diciembre de 1990, última reforma 17 de mayo de 2007 (diciembre de 2007)
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA%20SUR/Leyes/BCSLEY71.pdf>
- Ley sobre la organización y funcionamiento internos del Congreso del Estado de Tamaulipas*, del 6 de julio de 2004, última reforma aplicada 14 de septiembre de 2007, <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/html/legisla/LX/leyes/62.pdf>
- Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999.
- Norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados” en *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados; Actualizada y complementada*; México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009, pp. 197-203 disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/Normatividad_Administrativa_julio_2009.pdf (consultado julio de 2013).
- Reglamento de la Cámara de Diputados*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2010, última reforma publicada el 31-12-2012,
disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf (consultado julio de 2013).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima*, dado catorce días del mes de junio del año dos mil cuatro, Última Reforma 15-07-2007,
http://www.congresocol.gob.mx/leyes/reglamento_poder_legislativo.doc
- Reglamento de las Comisiones del H. Congreso del Estado de Jalisco*, entró en vigor el: 17/06/2001,
<http://www.congresoajal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Reglamento%20de%20las%20Comisiones%20del%20H.%20Congreso%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf>
- Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN*, en vigor a partir del 1 de enero del 2001,
disponible en:

http://www.panyucatan.org.mx/archivos_transparencia/200904201878.pdf
(consultado noviembre de 2009).

Reglamento de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, publicación: 19 de junio de 2004, actualizado el 8 de agosto de 2006, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Reglamentos/JALREGL0041.pdf>

Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el 9 de septiembre de 2003, última reforma 14 de diciembre de 2006, <http://www.legisver.gob.mx/MarcoJuridico/LibroFReglamentoServiciosAdministrativos.pdf>

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México, publicado 12 de octubre de 2004, http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/transparencia/marco_juridico/reglamento_legislativo.pdf

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005.

Reglamento del H. Congreso del Estado de Puebla, <http://www.congresopuebla.gob.mx/Transparencia/reglamento.pdf>

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, última reforma publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 21 de julio del 2006, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/pdf/61.pdf>

Reglamento del Senado de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010, última reforma publicada el 05-03-2013, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf (consultado julio de 2013).

Reglamento del servicio civil de carrera de los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, en vigor el día 14 de noviembre del año 2001, revisión: 15 de febrero de 2005, <http://www.congresoags.gob.mx/docs/Legislatura%20LX/LEGISLACION%20APLICABLE/Reglamento%20del%20Servicio%20Civil%20de%20Carrera%20del%20Poder%20L.pdf>

Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche, 29 de junio del 2000, en vigor el día dieciséis de septiembre del año dos mil <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/REGLAMENTOS/CAMREG07.pdf>

Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, vigencia: 24 de octubre de 2001, <http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Reglamento%20del%20Servicio%20Civil%20de%20Carrera%20del%20Poder%20Legislativo.doc>

Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, fecha de publicación <http://www.congresoazac.gob.mx/content/reglamentogenepoderlegis1.htm>
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ZACATECAS/Reglamentos/ZACREG06.pdf>

Reglamento interior de las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003), disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010804000062.pdf>

- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca*, (publicado 04-nov-1995, última reforma 21-ago-2004), <http://www.congresoaxaca.gob.mx/lx/info/legislacion/119.pdf>
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala*, Publicado 24 de mayo de 2002, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TLAXCALA/Reglamentos/TLAXREG51.pdf>
- Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Tabasco*, http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/trab_legis/reglamentos_pdfs/reglamentointerior.pdf
- Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos*, 25 de julio de 2007, http://www.congresomorelos.gob.mx/files/middle_frame_e_archivos/files_marco/reglamento_congreso_morelos.pdf
- Reglamento para el Control y Ejercicio Presupuestal del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, publicado en 23 de Mayo de 2012, disponible en: <http://www.congresozac.gob.mx/a/todojuridico&cual=169> (consultado julio de 2013).
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa* (Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de mayo de 2003), disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010804000077.pdf>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León*, (Publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de Septiembre de 1992, última reforma 21 de diciembre de 2007) <http://www.congreso-nl.gob.mx/portal/contenido.php?tema=leyes&directo=1&ruta=../contenidos/leyes/Reglamentos/REGLAMENTO%20PARA%20EL%20GOBIERNO%20INTERIOR%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO.htm&nombre=REGLAMENTO%20PARA%20EL%20GOBIERNO%20INTERIOR%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí*, publicado en el Periódico Oficial, el 15 de febrero de 2007, <http://148.235.65.21/sil/docs/72%20Re%20Int%20Congreso.pdf>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF 20-03-1934, última reforma DOF 27-11-1981, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>
- Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, publicada el 17 de febrero de 2003, última reforma 17 de agosto de 2007, <http://www.legisver.gob.mx/MarcoJuridico/LibroEReglamentoGobiernoInteriorPoderLegislativo.pdf>
- Rules of the House of Representatives for the years 2007-2008*, Commonwealth of Massachusetts, <http://www.mass.gov/legis/ht02007.pdf>

IV. JURISPRUDENCIA:

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL”, Tesis Aislada, Clave: 1a. , Núm.: XXVII/2000; Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?id=2760> (consultado abril de 2010).

INDICE GENERAL

Acrónimos, siglas y abreviaturas empleadas	4
Introducción	5

PRIMERA PARTE: TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA DEL PARLAMENTO

I. REFERENCIAS HISTÓRICAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO	11
II. EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO	25

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTOS BÁSICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO	44
1. Concepto	44
2. Autonomía	50
3. Fuentes	53
II. LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS	56
III. DEFICIENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO	59
IV. EL DESARROLLO PARLAMENTARIO O MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA	63
A. Concepto de modernización legislativa	64
B. Experiencias de modernización en derecho comparado	67

CAPÍTULO TERCERO

EL CONGRESO GENERAL Y LOS CONGRESOS ESTATALES

I. EL DERECHO PARLAMENTARIO ESTATAL MEXICANO	80
--	----

II. DEBILIDADES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	94
III. EL PROCESO DE CAMBIO EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y ESTATAL MEXICANO	100
IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONGRESOS ESTATALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO	106
V. LA REFORMA AL PODER LEGISLATIVO ESTATAL: LA TEMÁTICA PARA EL ANÁLISIS Y LA PROPUESTA DE ESTA INVESTIGACIÓN	115

SEGUNDA PARTE: ANALISIS Y PROPUESTA DE REFORMA AL PODER
LEGISLATIVO ESTATAL

CAPÍTULO CUARTO

PRIMER ASPECTO: LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (PRIMERA
PARTE): ÓRGANOS RECTORES, COMISIONES Y GRUPOS

I. ÓRGANOS RECTORES	121
1. Junta de Coordinación Política	124
2. Comisión de gobierno	130
3. Mesa Directiva	133
4. Diputación permanente	140
5. Órgano para la instalación de la Legislatura	141
6. Otros órganos	144
II. COMISIONES LEGISLATIVAS	150
III. GRUPOS PARLAMENTARIOS	162

CAPÍTULO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL (SEGUNDA PARTE): SERVICIOS DE
APOYO PARLAMENTARIO

I. ÓRGANOS DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO	176
1. Secretarías de Servicios Parlamentarios	180
2. Bibliotecas, archivos y sistemas de información legislativa	181
3. Centros de Estudios o Institutos de Investigación	183

4. Entidades de Fiscalización	188
II. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	191
III. SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO	196

CAPÍTULO SEXTO

SEGUNDO ASPECTO: EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

I. FUNCIÓN REPRESENTATIVA	208
II. FUNCION FINANCIERA	218
III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	229
1. Teoría de la legislación y técnica legislativa	229
2. El proceso de formación de la ley	241
A. Fase prelegislativa	245
B. Fase legislativa	247
C. Fase postlegislativa	255
IV. CONTROL PARLAMENTARIO	260
V. DIRECCIÓN U ORIENTACIÓN POLÍTICA	270
VI. FUNCIÓN JURISDICCIONAL	274

CAPÍTULO SÉPTIMO

TERCER ASPECTO: EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

I. INELEGIBILIDAD E INCOMPATIBILIDADES	280
II. INVOLABILIDAD E INMUNIDAD PARLAMENTARIA	288
III. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS DIPUTADOS	297
1. Obligaciones de los diputados	297
A. Asistencia	297
B. Orden y respeto	299
C. Cumplimiento tareas parlamentarias	300
D. Visita y gestión de intereses de electores	301
E. Informes de actividades	302
F. Otras	304

2. Derechos	306
A. Dieta	306
B. Participación y asociación	308
C. Apoyo para actividades	309
D. Permisos y licencias	309
E. Acceso a la información y documentación gubernamental	310
F. Otros	312
IV. RÉGIMEN DE SANCIONES	314
A. Separación del cargo	314
B. Suspensión	315
C. Amonestación	316
D. Apercibimiento	317
E. Disminución de la dieta	318
F. Otras	320
V. ETICA PARLAMENTARIA	323
1. Disposiciones éticas	324
A. Reglamentación	324
B. Cualidades del legislador	327
2. Uso adecuado de recursos	328
3. Desempeño profesional de los legisladores	330

CAPÍTULO OCTAVO

CUARTO ASPECTO: LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS LEGISLATURAS

I. VÍNCULOS CON LA CIUDADANIA	334
1. Ciudadanos en particular	335
2. Grupos y organizaciones de la sociedad civil	340
3. Asociaciones profesionales e instituciones educativas	343
II. RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE INFORMACION	345
III. NEXOS CON LOS PARTIDOS POLITICOS	348
IV. RELACIONES CON OTROS ENTES PÚBLICOS	350

1. Poderes federales	350
A. Ejecutivo federal	351
B. Congreso General	351
C. Poder Judicial de la Federación	355
2. Poderes locales	362
3. Municipios	364
V. ASOCIACIONES DE DIPUTADOS	366
VI. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA	368
CONCLUSIONES	371
FUENTES CONSULTADAS	383
I. Bibliohemerografía	385
II. Documentos de internet:	402
III. Leyes, reglamentos y otras normas	405
IV. Jurisprudencia	410