



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

La Profesionalización Parlamentaria en México y sus perspectivas

TESIS

QUE PARA OPTAR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA

José Luis Camacho Vargas

Tutor principal:

Doctor Miguel Ángel Garita Alonso

FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 8 de agosto de 2018.



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.

Índice

Introducción

I

CAPÍTULO I

Estructura del Sistema Político Mexicano

1.1. Principios jurídicos y políticos del Estado mexicano	1
1.1.1. La división de poderes en México	1
1.1.2. El Federalismo y la distribución de competencias	7
1.1.3. El sistema presidencial	13
1.2. Estructura y funcionamiento del sistema político mexicano	16
1.2.1. El Poder Legislativo Federal	17
1.2.1.1. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	18
1.2.1.1.1. La Cámara de Diputados	19
1.2.1.1.2. El Senado de la República	26
1.2.1.2. Las funciones del Congreso de la Unión	28
a) Funciones formalmente legislativas	29
b) Funciones materialmente administrativas	29
c) Funciones materialmente jurisdiccionales	37
1.2.1.3. Facultades del Congreso Mexicano	42
1.2.1.3.1. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	45
1.2.1.3.2. Facultades exclusivas del Senado de la República	47
1.2.1.4. La Comisión Permanente	49
1.2.2. El Poder Ejecutivo Federal	53
1.2.2.1. Facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	59
a) Funciones materialmente legislativas	63
b) Funciones materialmente jurisdiccionales	64
1.2.2.2. Las relaciones interinstitucionales	65
a) El informe de gobierno	65
b) Las comparecencias	66
c) La iniciativa preferente	67
d) El veto presidencial	67
1.2.3. El Poder Judicial de la Federación	68
1.2.3.1. Organización y estructura	69
1.2.3.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación	69
a) Funciones formalmente jurisdiccionales	73

b) Funciones materialmente legislativas	77
c) Funciones materialmente administrativas	78
1.2.3.3. Las relaciones interinstitucionales	79
a) Los nombramientos	80
b) Las controversias constitucionales	80
c) Las acciones de inconstitucionalidad	81
1.2.4. Órganos constitucionales autónomos	83
1.2.4.1. Características	84
1.2.4.2. Órganos autónomos contemplados en la CPEUM	85
I. Universidades Públicas	86
II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	89
III. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	91
IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía	93
V. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	94
VI. Tribunales Agrarios	94
VII. Banco de México	97
VIII. Comisión Federal de Competencia Económica	99
IX. Instituto Federal de Telecomunicaciones	101
X. Instituto Nacional Electoral	103
XI. Tribunal Federal de Justicia Administrativa	108
XII. Fiscalía General de la República	110
XIII. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	112

CAPÍTULO II

Evolución histórica y jurídica del Poder Legislativo en México

2.1. Repaso por los antecedentes históricos del Poder Legislativo en el Mundo	118
2.1.1. El origen del Parlamento	119
2.1.2. La Convención de Filadelfia y el modelo de representación bicameral en Estados Unidos de América	122
2.2. Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México	132
2.2.1. Constitución de Cádiz	132
2.2.2. El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán	135
2.2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	138
2.2.4. El Poder Legislativo en el Centralismo	142
2.2.5. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	146
2.2.6. La Constitución Política de 1857	147
2.2.6.1. El Congreso unicameral y su reforma	148
2.2.7. Constitución Política de 1917 y sus principales reformas	

CAPÍTULO III

La profesionalización parlamentaria

3.1. Consideración introductoria	171
3.2. Estudio teórico y práctico	174
3.2.1. Aproximación conceptual	174
3.2.2. Funcionalidad de la profesionalización	176
3.2.3. La profesionalización parlamentaria en el derecho Comparado	176
3.2.3.1. Alemania	177
3.2.3.2. Argentina	178
3.2.3.3. Brasil	179
3.2.3.4. Chile	180
3.2.3.5. España	180
3.2.3.6. Estados Unidos de América	182
3.2.3.7. Francia	183
3.2.3.8. Israel	184
3.2.3.9. Reino Unido	185
3.2.4. Profesionalización en el Poder Legislativo Local	186
3.2.5. Profesionalización en el Poder Judicial de la Federación	208
3.2.6. Profesionalización en el Poder Ejecutivo Federal	211
3.2.7. Profesionalización del asesor parlamentario	214
3.2.8. Elementos esenciales para la profesionalización Parlamentaria	216
3.2.8.1. Derecho Parlamentario Mexicano	216
3.2.8.2. La técnica legislativa	219
3.2.9. El Servicio Civil de Carrera en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República	228
3.2.10. Órganos de apoyo técnico-académico en el Poder Legislativo Federal	233
3.2.10.1. Centros de Estudios de la Cámara de Diputados	233
a) Centro de Estudios de la Finanzas Públicas	234
b) Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	235
I. Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario	236
c) Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	238
d) Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género	238
e) Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	240
3.2.10.2. Órganos del Senado de la República	241
a) Centro de Estudios Internacionales Gilberto	

Bosques del Senado de la República	241
b) Instituto Belisario Domínguez	242
3.3. Perspectivas de la profesionalización parlamentaria en México	243
Conclusiones	248
Propuesta de iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de profesionalización de los legisladores, asesores y personal técnico-administrativo del Congreso de la Unión	255
Proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo tercero del artículo 283 del reglamento de la Cámara de Diputados en materia de profesionalización de los legisladores, asesores y personal técnico-administrativo del Congreso de la Unión.	273
Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo 1º, del artículo 301 del reglamento del Senado de la República en materia de profesionalización de los legisladores, asesores y personal técnico-administrativo del Congreso de la Unión.	274
Anexo. (Cuadro comparativo)	275
Bibliografía	292

Introducción

En las últimas tres décadas el sistema político mexicano ha evolucionado impetuosamente con la finalidad de buscar el perfeccionamiento del andamiaje jurídico que lo rige. Muestra de ello es que desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el día de hoy, se han modificado en más de 700 ocasiones algún precepto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de 232 decretos de reforma, destacando que el mayor número de reformas se ha ejercido en las últimas tres décadas.

En este sentido, una reforma de gran importancia para el sistema político mexicano fue publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, tratándose de un parteaguas para la modernización institucional del Poder Legislativo en nuestro país. Con ella, se ha logrado no sólo un innegable estrechamiento de las relaciones entre los representantes populares; sino también la implementación de nuevos mecanismos de control político y un mayor empoderamiento ciudadano.

El dinámico proceso de transformación que ha vivido nuestra institución parlamentaria plantea, sin duda, nuevos retos que deben alcanzarse mediante una obligada reflexión científica para lograr que las figuras jurídicas contempladas en la reforma constitucional de 2014, puedan alcanzar sus objetivos fundamentales; sin embargo, es importante señalar que este hecho no debe ser considerado como una vía exclusiva para alcanzar la modernización del Poder Legislativo en México, sino el contexto general sobre el que se desenvuelven los nuevos cambios para lograr el perfeccionamiento institucional.

Hoy en día, lejos de existir un inmovilismo político al interior de las Cámaras federales, se ha abierto un abanico de posibilidades para continuar con este objetivo, las cuales responden a las principales demandas de los sectores sociales, entre las que se encuentra la profesionalización de los señores

legisladores, con lo cual se pretende que exista una sustancial mejoría en el desarrollo de las funciones legislativas, de control y representación.

En este sentido, es importante señalar que entenderemos para los efectos del presente trabajo a la profesionalización como la adquisición de un conocimiento especializado y técnico, así como a la adaptación permanente, y mejora constante de la persona que se someta a este mecanismo. En él, convergen una serie de factores teniendo como finalidad factible el perfeccionamiento de las habilidades técnicas del personal.

Ahora bien, por profesionalización parlamentaria se entenderá al proceso de capacitación, formación y actualización de los conocimientos fundamentales que los servidores públicos del Poder Legislativo deben poseer para desempeñar con mayor eficacia su función, tales como los principios jurídicos y políticos del Estado mexicano, el ordenamiento normativo que regula al Congreso de la Unión, así como un adecuado manejo de la técnica legislativa y del proceso legislativo ordinario y constitucional.

Partiendo del reconocimiento de que actualmente se ha avanzado con pasos firmes y paralelos al perfeccionamiento político, que han dado como resultado la creación de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Diputados, siendo un mecanismo de primer orden para sacar provecho de la experiencia parlamentaria y crear cuadros de expertos en las labores desempeñadas al interior de las Cámaras; también es importante reconocer los retos que aun enfrenta la consolidación de una verdadera profesionalización de la función parlamentaria, que no sólo enmarque a los señores legisladores, sino que recaiga en gran medida en sus asesores, apreciándolos como actores fundamentales de apoyo legislativo.

Por ello, que el eje central de este proyecto de investigación busque consolidar la figura de la profesionalización parlamentaria, primordialmente a través de tres propuestas. Ya que la palabra parlamentario tiene un significado sumamente

amplio, por ello que su profesionalización se pretende abarque los siguientes rubros con sus matices y acciones concretas, como lo son:

- I. Profesionalización opcional de las y los diputados y senadores.
- II. Profesionalización obligatoria de los asesores parlamentarios y demás personal técnico.
- III. Consolidar y fortalecer un órgano especializado en la profesionalización de los servidores públicos del Congreso de la Unión.

Sin duda, estas cuestiones envuelven la necesidad de generar alternativas que impacten al sistema jurídico mexicano en su plano constitucional y legal, en el que se permita mejorar sustancialmente la evaluación y los resultados de la norma jurídica, buscando hacerla más funcional.

Cabe destacar, que fortalecer la profesionalización del legislador y sus asesores sustentaría una mejora sustancial en la práctica parlamentaria, ya que la profesionalización no debe presentarse como un hecho aislado, sino también vaya acompañado con la inclusión de principios de ética y moral; la promoción de la cultura de la transparencia, bajo la aplicación de las nuevas medidas adoptadas al interior del Congreso como consecuencia de las nuevas obligaciones del Poder Legislativo; así como la creación de mecanismos de rendición de cuentas, evaluación, negociación y argumentación política.

Justo es señalar, que en medida que se alcance una mayor profesionalización del trabajo al interior del Poder Legislativo Federal, por medio de diversos mecanismos jurídicos y administrativos, existirá un resultado más productivo al interior del cuerpo parlamentario, al tiempo de dotarlo de mayor seguridad y certeza jurídica, logrando alcanzar una mayor cercanía y representación de la nación. Lo que dará como consecuencia una mayor consolidación del régimen democrático mexicano.

En suma, el presente trabajo tiene el objetivo de realizar un análisis de las consecuencias que conlleva la profesionalización parlamentaria en México, para ello, el contenido se estructura en cuatro capítulos.

Es así, que el capítulo primero se dedica a someter a estudio el sistema político mexicano, partiendo de la estructura del régimen constitucional de la división de poderes en México, analizando su lógica orgánica y funcional, asimismo, se realiza una investigación referente a los órganos constitucionales autónomos que han presentado una destacada evolución y cada día ejercen un papel de mayor importancia en el funcionamiento del Estado mexicano.

En el segundo capítulo, se expone un repaso histórico-jurídico, de los antecedentes del Poder Legislativo en México. Comenzando desde el origen formal con el Parlamento inglés, continuando el estudio con el Constituyente de Filadelfia que influyó marcadamente en el diseño del Poder Legislativo Mexicano.

Asimismo, se realizará una revisión cronológica de los documentos constitucionales que dieron vida al Poder Legislativo Federal, finalizando con la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, así como un análisis objetivo de las principales reformas que han transformado la estructura del Poder Legislativo Federal.

Por su parte, el tercer capítulo detalla los tópicos generales de la profesionalización parlamentaria, partiendo desde su aproximación conceptual y su funcionalidad. En seguida, se exponen algunos casos de Estados que han emprendido esfuerzos en sus órganos parlamentarios por profesionalizar su función, así como de algunos Congresos locales que han buscado profesionalizar su función.

El estudio continúa con un análisis de los elementos esenciales que se requieren para la profesionalización parlamentaria, destacando la técnica legislativa. El capítulo finaliza con un señalamiento de los ordenamientos e

institutos que ya existen en el Congreso de la Unión encaminados a la profesionalización parlamentaria.

Por último, el capítulo cuarto expone una propuesta de reforma legal que consolide la figura de la profesionalización en México.

Es así, que el presente proyecto busca atender integralmente los alcances que derivan de la profesionalización parlamentaria, como escenario de cambio político, social y económico que optimice principalmente la función legislativa, en beneficio de la sociedad mexicana.

Marzo 2018.

Capítulo I

Estructura del Sistema Político Mexicano

1.1. Principios jurídicos y políticos del Estado mexicano.

La Constitución, desde el punto de vista aplicativo al presente trabajo, es apreciada como el cuerpo normativo supremo, que consagra tanto el reconocimiento de derechos y obligaciones, como la existencia de poderes públicos encargados de organizar, dirigir y resguardar la vida del Estado. De esta forma no es inusual mencionar que, para el estudio metodológico del Estado mexicano, el punto de partida recae directamente en nuestra Constitución.

Primordialmente, este proyecto somete a estudio la estructura y funcionamiento del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), retomando a la división de poderes como eje toral del andamiaje jurídico y político del Estado mexicano.

1.1.1. La división de poderes en México

Si bien es cierto que la división de poderes encontró su nacimiento desde la antigüedad, su planteamiento formal se originó con John Locke y Montesquieu, destacando la obra *El espíritu de las leyes* (1748) de este último personaje.

Aunado al florecimiento cultural que aconteció en el siglo XVIII, tenemos que la división de poderes llegó al papel, con su consagración dogmática en el artículo 16 de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.¹ Tratados que fueron un parteaguas en la protección del ser humano al tiempo de forjar las directrices de la división de poderes, misma que se ha

¹ Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución (Artículo 16, Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789).

convertido en una constante fundamental en la organización y funcionamiento de los Estados contemporáneos.

De la misma forma, el Constituyente de Filadelfia retomó los ideales planteados por el *Plan de Nueva Jersey* y el *Plan de Virginia*² con especial atención en la división de funciones, logrando una separación de manera tripartita del poder del Estado, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, derivada de la calificación de cada una de las potestades que obedece a una distribución de las funciones primordiales que desempeñan.

Es así, que con diversos matices en cada documento constitucional, el principio de la división de poderes también se ha retomado por el orden jurídico mexicano, siendo el primero de ellos el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, también conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814.

En este sentido, el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, trazaría el contenido de la adopción formal del principio de la división de poderes, expresando lo siguiente:

*El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una sola corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.*³

Con el paso del tiempo, en México tuvo lugar la evolución paulatina pero constante del cuerpo jurídico nacional. En la CPEUM vigente, tenemos la fundamentación de la División de Poderes, en el artículo 49, capítulo I, integrado en el Título Tercero, que señala lo siguiente:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme

² Expuestos durante la Convención de Filadelfia de 1787.

³ Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México*, Vigésimoquinta edición, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 155.

a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De esta forma, la distribución del poder público en México es atribuida a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los ámbitos federal y local. Es importante acentuar que el denominado principio de división de poderes en el marco constitucional mexicano no debe ser interpretado como una división tajante del poder público, ya que recordemos que el Supremo Poder de la Federación al emanar de la soberanía del pueblo es indivisible.

Hablamos, de una división de funciones del gobierno del Estado mexicano, clasificándolo en tres rubros la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional. Asimismo, y en concordancia con lo anterior, podemos observar que la estructura del régimen jurídico mexicano en lo que respecta a la división de funciones, permite una interpretación flexible, que será delimitada por los mismos preceptos constitucionales.

En virtud de lo anterior y para esclarecer de mejor forma lo señalado, es importante hacer referencia a razonamientos jurídicos contemporáneos sobre la división de poderes, como el de César Nava Vázquez quien refiere que, en la práctica, la división de poderes no ha funcionado de manera absoluta o radical. Más bien, los poderes han actuado en sus respectivas esferas de competencia, desarrollando en una forma flexible las atribuciones que les han sido conferidas por el Poder Constituyente, interactuando con los demás poderes.⁴

Al respecto, como precedente al desarrollo de las funciones materiales que realizan los Poderes de la Federación, que serán abordados en páginas ulteriores, podemos afirmar lo siguiente:

- El Poder Legislativo está facultado legalmente para emitir actos materialmente administrativos como lo son los nombramientos de

⁴ Nava Vázquez, César; *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, Editorial Porrúa, 2008, p. 2.

algunos servidores públicos También, puede realizar actos materialmente jurisdiccionales, como lo son los procesales, previstos en el Título IV, de nuestra CPEUM, es decir, el juicio político y la declaración de procedencia.

- El Poder Ejecutivo, de igual forma, tiene la facultad legal para realizar actos ajenos a la función formal, es así que podemos observar su participación en actos materialmente legislativos como lo es la facultad reglamentaria, consagrada en la fracción I, del artículo 89 constitucional. En cuanto a los actos materialmente jurisdiccionales emitidos por el Poder Ejecutivo, se encuentra la facultad de conceder el indulto.
- Por último, en el Poder Judicial como acto materialmente legislativo podemos hacer referencia a la jurisprudencia, y como actos materialmente administrativos las labores realizadas por el Consejo de la Judicatura Federal.

La doctrina se ha dado a la tarea de analizar los puntos de vista desde los que pueden ser apreciadas las funciones públicas. En primer término tenemos el criterio formal, que recae directamente sobre el órgano que lo emite. El segundo es el criterio material que atiende a la función.

Por su parte, el Máximo Tribunal del país, ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial, en concordancia con la flexibilidad de la división de los poderes pero al tiempo limitado por la misma CPEUM:

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de

estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.⁵

En otro orden de ideas, un punto de relevante trascendencia es la relación que existe entre la división de poderes y el Estado de Derecho, en los que el doctor Miguel Ángel Garita Alonso argumenta que es una idea que no debe quedar circunscrita o acotada a las previsiones clásicas, sino que en razón de nuestra época, es preciso que los entes estatales cumplimenten sus fines comunes a todos ellos entre los que destaca que cada órgano de poder realice sus actividades según las competencias plasmadas en la norma constitucional tal y como lo dice el autor en cita: "... Los fines del Estado son básicamente variables y diferentes entre uno y otro... entre una y otra época...empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades e intereses públicos; las de alcanzar el desarrollo y bienestar de la comunidad, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, la de satisfacer las necesidades individuales de interés general y la de atender las demandas colectivas... [Lo anterior se logra mediante] la realización de diversas actividades que llevan a cabo los órganos de gobierno con sus atribuciones definidas en la Constitución... El constitucionalismo presupone al Estado de derecho como técnica de sujeción de los órganos de poder y de sus titulares al orden jurídico...".⁶

Así, es posible afirmar que el régimen constitucional de la división de poderes en México, que más bien se trata de una división de funciones, permite que los poderes públicos realicen su ejercicio en el sentido formal, pero también con la función material de realizar los de otros con estricto apego a la normatividad, detonando una forma de colaboración que a la vez permite un balance en el sistema de pesos y contrapesos que conllevan a un equilibrio del poder.

⁵Tesis P. /J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1540.

⁶ Garita Alonso, Miguel Ángel; *Nuevo concepto de la División de Poderes*, serie Estudios Jurídicos número 12, UNAM, México, 2003, pp. 6 y 7, visible en el siguiente link, para su consulta permanente: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4146-nuevo-concepto-de-la-division-de-poderes>

1.1.2. El Federalismo y la distribución de competencias.

La Constitución de los Estados Unidos, aprobada el 17 de septiembre de 1787, se apuntaló como un parteaguas en el proceso histórico-jurídico de las formas de Estado y de gobierno. Esto obedece en gran medida a que en este precepto constitucional se consolidó formalmente el origen del sistema federal y presidencial.

Importante es señalar la trascendencia emanada de uno de los estudios que dejaron huella material del sistema federal estadounidense, es decir, la colección de 85 artículos y ensayos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay titulada *The Federalist*.⁷

Como precedente al estudio del sistema federal mexicano, es menester referir algunas definiciones de autores como las siguientes:

Para Lapradelle el Estado Federal es una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado; cada uno de los estados miembros se integra al Estado federal por la totalidad de su territorio; la autoridad del Estado federal comprende a los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que sólo se ocupa de los asuntos exteriores, el Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos; en el Estado federal hay una nacionalidad común; en un Estado Federal las asociaciones están unidas; no por un tratado, sino por una Constitución.⁸

Georges Burdeau refiere que el Estado federal es una pluralidad de ideas de derecho que concurren en el establecimiento del poder estatal federal al tiempo

⁷ Cfr., A. Hamilton, J.; Madison, y J.Jay; *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

⁸ Cfr. Lapradelle, A. de; *Cours de Droit Constitutionnel*, París, A. Pedone, Editeur, 1912, pp. 50-51.

que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales.⁹

Asimismo, el doctor Jorge Fernández Ruíz señala que la forma federal moderna de Estado es producto de un pacto celebrado entre varios Estados, documentado en una Constitución mediante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los órganos federales y de las entidades federativas, depositarios del poder público.¹⁰

Por su parte, el doctor Enrique Burgos García refiere que la gran oportunidad del federalismo supone, pues, ni exceso en la centralización ni dispersión de los intereses de la nación y, algo más, como precondition de viabilidad, un vínculo indisoluble entre democracia y federalismo, pues uno y otro son pilares de la República.¹¹

El federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la limitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas.¹²

Una vez delimitado el concepto del federalismo, es relevante precisar su aplicación al Estado mexicano.

Para ello en primer término, debe ser aludido el movimiento revolucionario francés, que tomó partido en la forma de organización política de la Nueva España, contemplando las llamadas provincias internas. Sin embargo, la Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer ordenamiento jurídico cuyos efectos como la creación de las diputaciones provinciales recaían en la Nueva España.

⁹ Burdeau, Georges; *Tratado de Ciencia Política*, trad. de Enrique Serna Elizondo, México, ENEP Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, t. II, vol. II, p. 268.

¹⁰ Fernández Ruíz, Jorge; *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 42.

¹¹ Burgos García, Enrique; *Nuestra Constitución de cada día*, México, Gobierno del Estado de México, segunda edición, 2015, p. 24.

¹² Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, Mc. Graw-Hill, 1997, o. 41.

No obstante, fue hasta el 31 de enero de 1824, con la expedición de la primera Constitución Federal cuando México adoptó formalmente el régimen federal, estableciendo en su artículo 4º lo siguiente: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal”.¹³

Al respecto, el doctor César Camacho Quiroz refiere que, en México, el federalismo se estableció para hacer frente a los retos que implicaba su integración como nación independiente, proceso que, se supuso, demandaba la desarticulación del modelo centralista que había identificado al régimen colonial. En efecto, en los prolegómenos de su revelación como nación independiente, en el país tuvieron lugar intensos debates sobre la forma de Estado que asumiría, hasta adoptar definitivamente la federal, y la de república representativa como forma de gobierno. El presidencial fue el sistema de gobierno por el que finalmente se optó.¹⁴

Después del periodo de las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, en la Constitución Política de 1857 siguiendo el principio liberal vigente en aquella época, se instauró de nueva cuenta el régimen federal, al delimitar en su artículo 40 lo siguiente:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*¹⁵

Continuando con la línea cronológica de la evolución constitucional del federalismo en México, el Constituyente de 1916-1917 dio validez al sistema federal trasladando íntegramente lo establecido en el artículo 40 de la Constitución de 1857.

¹³ Tena Ramírez, Felipe; *op. cit.*, p. 168.

¹⁴ Camacho Quiroz, César; *La dimensión del control constitucional local en México*, México, Editorial Porrúa, 2014, p. 5.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe; *op. cit.*, p. 613.

A cien años de vigencia de nuestra CPEUM, el artículo 40 constitucional solamente ha tenido dos modificaciones, (30 de noviembre de 2012 y 29 de enero de 2016), sin tocar lo referente al principio del régimen federal.

La esencia de nuestro federalismo radica en que la Federación mexicana constituye una asociación de Estados, que por voluntad propia cedieron parte de sus facultades al gobierno federal. De esta manera, los Poderes públicos están divididos entre el gobierno federal, y el gobierno local. Los fundadores del federalismo mexicano pretendieron desde su inicio, que el gobierno federal no llegara nunca a ejercer las facultades que debían de corresponderle a los Estados.¹⁶

Otro principio fundamental derivado de la funcionalidad del sistema federal es la distribución de competencias, que se encuentra primordialmente consagrada en el artículo 124 constitucional, el cual a la letra señala:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.¹⁷

Dentro de las bases jurídicas del sistema federal mexicano, encontramos la distribución de competencias como uno de los ejes rectores en el mecanismo lógico funcional del sistema político mexicano en los distintos ámbitos de gobierno.

Esto se debe a que el espíritu que anima a la distribución de competencias está demostrado por la intención de conjuntar distintas responsabilidades dentro del espacio político en el que se asientan los dos elementos integrantes del Estado federal, pero que en todo caso, estarán condicionadas por fenómenos multifactoriales de tipo histórico, cultural, político, etc.¹⁸

¹⁶ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, 2ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 105.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 22 de noviembre de 2016 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

¹⁸ Armenta López, Leonel Alejandro; *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010, p. 83.

En opinión del doctor Salvador Valencia Carmona, el sistema es sencillo en apariencia, sería suficiente con examinar las facultades que tienen los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, principalmente los artículos 73, 89, 103 y 107 constitucionales; pero el asunto se complica si se examinan sobre todo las facultades concedidas al Legislativo federal, en las cuales hay que distinguir primeramente entre facultades expresas y facultades implícitas, para después examinar las facultades coincidentes, coexistentes y el reto de las facultades concurrentes.¹⁹

Para una mejor comprensión de las facultades señaladas observamos lo siguiente:

- Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. Y están establecidas en dos formas: amplia y restringida.
- Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas.²⁰
- Por su parte, las facultades concurrentes implican que las entidades federativas pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.²¹

De lo anterior se puede interpretar que son diversas las facultades que contempla nuestra CPEUM para la distribución de competencias, y éstas mismas pueden obedecer a criterios de coordinación, con el fundamento de que todo debe ser apegado a la ley.

¹⁹María Hernández, Antonio y Valadés, Diego (Coordinadores); *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 364 y 365.

²⁰ Carpizo, Jorge; *Los Sistemas federales del continente americano*, UNAM-FCE, México, 1972, p.93.

²¹ Tesis jurisprudencial de ubicación y rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES". 87982. P. /J. 142/2001. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, enero de 2002, p.1042.

En el caso de controversias o contradicciones en la distribución de competencias, es importante señalar que éste no transgrede el principio de supremacía constitucional. Al respecto, resulta interesante el siguiente criterio emitido por un Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. NO SE TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ÉSTAS.

Conforme a lo sostenido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3a./J. 10/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, página 56, de rubro: "LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.", el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, y cuando se está ante una aparente contradicción entre ellas, ésta debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para expedir el ordenamiento, de acuerdo con el sistema de competencia que nuestra Carta Magna dispone en su artículo 124.

En ese contexto, en razón de que el artículo 133 constitucional no prevé relación de jerarquía entre legislaciones federales y locales, pues las leyes a las que hace referencia y que constituyen la "Ley Suprema" son la Constitución, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, y las leyes generales del Congreso de la Unión, no se transgrede el principio de supremacía constitucional establecido por dicho precepto cuando se origine un conflicto entre las mencionadas normas por una aparente contradicción entre éstas, toda vez que las legislaciones locales emanan exclusivamente del ejercicio del poder soberano de los Estados de la Unión que, en cuanto a sus regímenes interiores, les es propio, de conformidad con los postulados de los artículos 40 y 41 de la Norma Fundamental, relativos a la autonomía de las entidades federativas en

cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo cual, cuando se haga el planteamiento de una aparente contradicción entre leyes federales y locales, debe resolverse atendiendo a qué órgano es competente para su expedición, de conformidad con el sistema de competencia señalado por el artículo 124 citado, el cual indica que las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 194/2014. Grupo Quintín del Norte, S.A. de C.V. 11 de septiembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Griselda Tejada Vielma.²²

1.1.3. El sistema presidencial

Como precedente al estudio del sistema presidencial mexicano, es importante mencionar los alcances comprendidos dentro de las formas de gobierno, las cuales han tenido un desarrollo particular durante los recientes tres siglos.

Doctrinarios como Karl Loewestein hacen interesantes aclaraciones en atención a los sistemas de gobierno, refiriendo que es necesario puntualizar que los tipos de gobierno no pueden ser comprendidos exclusivamente a partir de las instituciones y sus funciones, tal como están descritas en los textos constitucionales. Si una clasificación ha de tener sentido, tendrá que estar basada en un análisis de la realidad política del proceso gubernamental que, en general, no podrá deducirse de la constitución. Criterios realistas se deberán obtener de la anatomía del proceso de poder, es decir, a través del análisis de la forma y

²² Tesis IV. 2o.A.1 CS (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, Noviembre de 2014, p. 3037.

manera en la que se obtiene, ejerce y controla el poder político en una determinada sociedad estatal.²³

Así, en la actualidad la mayoría de los Estados en el contexto internacional primordialmente siguen tres tendencias como sistema de gobierno, siendo el parlamentario, presidencial y semipresidencial.

Aunado a dichos sistemas de gobierno, en el derecho comparado existe otra forma de gobierno, denominada directorial, tratándose de un tipo peculiar de sistema que lo ejerce exclusivamente el gobierno de la Confederación Suiza, cuya naturaleza se deriva de la estructura colegial del Poder Ejecutivo.²⁴ En el régimen constitucional suizo se establece un Consejo Federal, el cual es la máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la Confederación, su composición es de siete miembros, electos cada cuatro años por la Asamblea Federal, integrada por las dos cámaras federales donde la presidencia se rota cada año entre los miembros. Las decisiones que tome el Consejo Federal son de manera colegiada.²⁵

Continuando con lo referente a los sistemas de gobierno, es posible afirmar que se entiende como la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país.²⁶

En lo que toca al sistema presidencial, observamos que sus orígenes se remontan a la Constitución de los Estados Unidos de 1787, en la que aunado a la figura de la división de poderes, fue consolidado el sistema presidencial. Sin duda alguna, la influencia estadounidense a través del sistema presidencial se trasladó directamente al sistema político mexicano desde la Constitución de 1824,

²³ Loewenstein, Karl; *Teoría de la Constitución*, Ariel, Madrid, Primera reimpresión a la segunda edición, 1979, p. 42.

²⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Volumen I. Tomo I. I. Serie II. LVI Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1997. p. 931.

²⁵ Cfr. Constitución Federal de la Confederación Suiza, consultada en <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

²⁶ Carpizo, Jorge; *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, p. 345.

manteniendo su existencia hasta la Constitución Política de 1917, hoy vigente para nuestra nación.

El destacado jurista mexicano Jorge Carpizo, realiza una comparación del sistema parlamentario y el sistema presidencial, observando lo siguiente²⁷:

Sistema Parlamentario	Sistema Presidencial
<ul style="list-style-type: none"> • Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo). • El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria. • El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo. • En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro. • El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno. • El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste. • El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado. • Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso. • Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso. • El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso. • El presidente no puede disolver

²⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, siglo veintiuno editores, 1978, pp. 13 y 14.

<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento. • Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. • El Jefe de Gobierno está facultado para disolver alguno de los órganos depositarios del parlamento o congreso. 	<p>el congreso, pero a su vez el congreso no puede darle un voto de censura.</p>
---	--

1.2. Estructura y funcionamiento del sistema político mexicano

Una de las partes fundamentales en el estudio del Derecho Constitucional mexicano, deriva de su sistema político, el cual se integra por las instituciones públicas que conforman el gobierno de la República, donde en un sistema de pesos y contrapesos interactúan los Poderes de la Unión, teniendo como base y marco legal la CPEUM.

Cabe destacar que juristas contemporáneos como Manuel Atienza, señalan que en el derecho no importan únicamente los valores formales (la seguridad jurídica), sino también los valores materiales (verdad y justicia) y los valores políticos (aceptabilidad y consenso).²⁸

²⁸ Atienza, Manuel; *El sentido del derecho*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2003, pp. 263 y 264

En esta interacción se desprenden diversas acepciones, en los que la interdependencia de los poderes públicos juega un papel de suma importancia para el ejercicio de las funciones públicas desarrolladas por los diversos entes que conforman el sistema político mexicano.

En virtud de lo anterior, este apartado se dedica a revisar la lógica funcional del sistema político mexicano desde el punto de vista de cada uno de los entes que lo conforman, como lo son los Poderes Legislativo Federal, Ejecutivo Federal y Judicial de la Federación, ya que para comprender la trascendencia de estos órganos es menester profundizar en el estudio de su estructura y funcionamiento.

1.2.1. El Poder Legislativo Federal

La necesidad de desarrollar la función legislativa por un órgano formalmente constituido es fundamental como uno de los ejes centrales de los sistemas políticos contemporáneos.

Como se abordó con anterioridad, no es correcto hablar de una división del poder público, pero sí de división de sus funciones, entre las que se encuentra la legislativa. Esencialmente, el ejercicio de ésta función recae en el Poder Legislativo, aunque cómo se explicó en páginas anteriores la división de funciones en nuestra Constitución Federal no es rígida, sino flexible.

De esta forma, el Poder Legislativo, ejerce como actividad fundamental la creación, discusión y en su caso aprobación de normas de carácter general, no obstante, puede realizar otras como las administrativas, o político-jurisdiccionales de lo que se hablará posteriormente.

En México, el capítulo II del Título Tercero de nuestra CPEUM consagra lo relativo al Poder Legislativo. Asimismo, podemos observar que de conformidad con el artículo 50, el primero de los órganos del Supremo Poder de la Federación,

es decir, el Poder Legislativo Federal, se deposita en un Congreso General, el cual será bicameral, dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Lo anterior, fundamenta la existencia de un Poder Legislativo en el orden federal, no obstante, nuestra misma Ley Fundamental refiere conforme al artículo 116 que las partes integrantes de la Federación también cuentan con un Poder Legislativo, conocido como, Congresos locales, Legislaturas locales o Legislaturas estatales.

Es importante agregar que conforme con el principio de la división de poderes, el Poder Legislativo no podrá ser ejercido por un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal según lo dispuesto en el artículo 29, es decir, en la restricción o suspensión de los derechos y sus garantías.

1.2.1.1. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

También conocido como Congreso de la Unión, Congreso Mexicano o simplemente Congreso, este órgano colegiado integrado por 628 legisladores federales -500 diputados y 128 senadores- tiene el objeto de mantener el sistema de representación tanto en la nación como en las entidades federativas.

En opinión del destacado jurista Ignacio Burgoa Orihuela, el Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una Asamblea Constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental.²⁹

Bajo esa idea, reiteran los constitucionalistas que: "Congreso General o Congreso de la Unión son las denominaciones que le asigna el derecho positivo mexicano a la institución representativa, mejor conocida en términos de dogmática jurídica como Poder Legislativo... A nuestro parecer, debe hablarse de Congreso solo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente, ya sea simultánea o

²⁹Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 640.

sucesivamente... En actividades simultáneas se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y de igual porcentaje de senadores... En las actividades sucesivas, las Cámaras funcionan con cierto grado de autonomía respecto de su colegisladora, pero aun así están sujetas a la aprobación una de la otra...”.³⁰

De lo anterior, podemos observar que al ser un organismo constituido formalmente la misma CPEUM expone las bases de su estructura, organización y funcionamiento.

Cada una de las Cámaras en las que se divide el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con una estructura, competencia y organización específica, teniendo como fundamento jurídico la Constitución, seguida por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como sus respectivos reglamentos y acuerdos parlamentarios.

1.2.1.1.1. La Cámara de Diputados

Desde sus orígenes, la también denominada Cámara baja se ha desempeñado como la instancia que representa el poder del pueblo y su soberanía, como lo establece el artículo 39 de la CPEUM, subrayando que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...”.

Cabe destacar que como lo señala nuestra ley fundamental el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y en este sentido, la Cámara de Diputados, en el sistema constitucional mexicano ejerce el papel como un órgano parlamentario que representa al pueblo.

³⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*, UNAM-IIIJ, México 1997, p. 141-143, consultado el 2 de diciembre de 2016 en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/142-el-congreso-de-la-union-integracion-y-regulacion>

Para el maestro Miguel Ángel Camposeco, la Cámara de Diputados es el órgano del Poder Legislativo que se integra por un número variable de representantes populares electos por un tiempo determinado, mediante el sufragio universal, igual directo y secreto, pudiendo ser o no reelegidos. Algunas Cámaras se componen de diputados elegidos en circunscripciones uninominales por el sistema de mayoría. Otras se integran con un sistema mixto de representación directa y de representación proporcional. Es regla común que la renovación de las Cámaras de diputados o populares, se opere de golpe, es decir, su renovación total.³¹

Uno de los elementos que resaltan de la definición anterior recae en los dos tipos de representación política que subsisten en la elección de los integrantes de la Cámara o Parlamento, según sea el caso de cada Estado, así como el número de integrantes que varía en función de la delimitación que cada precepto constitucional establece.

Por citar algunos ejemplos de la variación que se da en los integrantes de la Cámara de Diputados, podemos señalar que en el Reino Unido, la Cámara Baja, denominada *House of Commons* cuenta con 650 miembros; el Congreso de los Diputados de España 350; la *House of Representatives* de Estados Unidos 435; en Italia, la *Camera dei Deputati* 630; en Francia la *Assemblée nationale* 577; y el *Bundestag* 630 en Alemania.

Por su parte, en México como lo mandata el artículo 51 constitucional, la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. En cuanto a su composición, observamos que se integra por un número fijo de 500 representantes populares bajo un sistema mixto de representación, ya que 300 diputados son electos conforme al principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 más son electos según el principio de representación proporcional, mediante el

³¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel; *Manual de temas legislativos*, México, edición del autor, 1984, p. 108.

Sistema de Listas Regionales, votadas en las cinco circunscripciones plurinominales.

Para comprender mejor el significado de los integrantes de la Cámara de Diputados, es importante justificar a qué se refiere la palabra diputado. En este sentido observamos que, atendiendo su etimología, proviene del latín tardío *deputare*, que significa “asignar, destinar”, y del participio pasivo *diputar* “nombrar o elegir”.³²

De lo anterior, podemos añadir que nuestra CPEUM en su artículo 55, señala los requerimientos para ser diputado, en los que encontramos:

- ✓ Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.
- ✓ Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- ✓ Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- ✓ No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, salvo separación al cargo noventa días antes de la misma.
- ✓ No ser secretario o subsecretario de estado, titular de un órgano constitucional autónomo, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe noventa días antes de la elección. No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección. Asimismo, los

³² Berlín Valenzuela, Francisco (coord.); *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, 1999, p. 349.

Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

Por otra parte, los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

- ✓ No ser ministro de algún culto religioso.
- ✓ No estar incapacitado por lo dispuesto en el artículo 59 constitucional.

De igual forma, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla una serie de requisitos de elegibilidad para ser Diputado Federal o Senador, complementando lo señalado en la CPEUM.

En este sentido, el artículo décimo de la ley citada agrega los siguientes requisitos:

- ✓ Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.
- ✓ No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.
- ✓ No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.

Cabe destacar que tanto en nuestra Ley Fundamental como en la ley secundaria, en sus acepciones referentes a los requisitos de elegibilidad, en ningún momento señalan la obligatoriedad de tener un título profesional para los integrantes del Congreso de la Unión, a diferencia de los Ministros de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, los cuales deben contar con un título profesional de licenciado en derecho.³³

Además, y como uno de los temas de interés para el presente trabajo de investigación enfocado a la profesionalización parlamentaria, es interesante señalar que en las entidades federativas no existen requisitos especiales, a excepción de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, donde en su artículo 69 señala como requisitos para ser diputado que sepan leer y escribir.

En lo que respecta a la duración del encargo de los diputados tenemos que con la Reforma Política del 10 de febrero de 2014, el artículo 59 se modificó para permitir que los diputados al Congreso de la Unión puedan ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos; y tomando en cuenta que cada periodo es de tres años podrán estar en él no más de doce años continuos.³⁴

Resulta importante agregar que con la publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el 23 de mayo de 2014, se inscribió lo referente a las candidaturas independientes, impulsadas por la modificación del 9 de agosto de 2012 al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta tesitura, es importante puntualizar que el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

- a) Convocatoria;
- b) Actos previos al registro de Candidatos Independientes;
- c) Obtención del apoyo ciudadano; y

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf el 15 de febrero de 2017.

³⁴ La Reforma política citada, señala en su artículo décimo segundo transitorio que la modificación al artículo 59 constitucional será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

d) Registro de Candidatos Independientes.

Cabe destacar que, para poder participar en el proceso de selección, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de una Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. Donde además deberá acreditar su alta ante el Servicio de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente. Esto se solicita con la finalidad de darle mayor legalidad y certeza al financiamiento de la candidatura, al tiempo de permitir una fiscalización para detectar cualquier anomalía.

Una vez que los ciudadanos obtengan la calidad de aspirantes, podrá realizar actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y a la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña. Donde los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Senador de la República tendrán el plazo de noventa días, mientras que los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Diputado federal contarán con sesenta días.

En lo concerniente al porcentaje requerido, para las fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrado por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Por su parte, para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones

electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Una vez que los aspirantes a candidatos independientes obtienen el porcentaje requerido, deberán presentar la solicitud de registro para participar como candidatos independientes, misma que deberá ser debidamente llenada y presentada en los términos que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Otro punto de suma importancia es la inmunidad de la que gozan los legisladores, tanto diputados como senadores, la cual es vista como una prerrogativa del legislador, vulgarmente conocida como *fuero*, en cuya virtud se le protege contra acciones incoadas por actos diferentes a los realizados en ejercicio de sus funciones parlamentarias, durante el tiempo que dure su encargo.³⁵

Cabe destacar que conforme al artículo 61 constitucional, se entiende como prerrogativa de los legisladores la inviolabilidad de su opinión durante el ejercicio de su cargo, sin posibilidad de que sean reconvenidos por ella.

Para la suspensión de esta prerrogativa a los legisladores, es requisito previo iniciar en la Cámara de Diputados el procedimiento materialmente jurisdiccional denominado declaración de procedencia.

De esta forma, podemos concluir que el propósito principal de la inmunidad procesal de la que gozan los legisladores es preservar la autonomía del órgano legislativo mediante el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere, ejercicio que podría verse entorpecido por acciones penales en contra de sus miembros, formalmente dirigidas contra ellos, pero en realidad destinadas a evitar el funcionamiento idóneo de la institución legislativa.³⁶

³⁵ Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2010, p. 274.

³⁶ *Ibidem*, p.275.

1.2.1.1.2. El Senado de la República

Al hablar del Senado de la República es fundamental retomar el concepto del federalismo toda vez que, desde sus orígenes el sistema bicameral establecido por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de América³⁷ expone la teoría de la división de la función legislativa en dos órganos, por una parte la representación del pueblo, y por otra la representación de las entidades en una Federación.

Desde esta perspectiva, el Senado es la institución que ocupa la representación de los estados ante el sistema federal. En el caso particular de la nación mexicana, desde su fundación como un país libre e independiente en 1824, el Congreso Constituyente de aquella época organizó al Estado mexicano bajo el sistema republicano, democrático y federal, inspirado en las ideas del Constituyente de Filadelfia, donde la base doctrinaria de los *cheks and balances*³⁸ fungió como influencia para convertirse en un mecanismo equilibrador de los intereses de la Unión.

La creación de la Cámara de Senadores en el régimen constitucional mexicano permitió que los estados que formaban parte del pacto Federal, a través de sus representantes, participaran en la toma de decisiones que el gobierno federal emprendía, con la finalidad de garantizar los derechos e intereses de un estado frente a otro y con la Federación. Esclarecedor ejemplo del espíritu con el que se creó la Cámara de Senadores y lo que la distingue con la Cámara de Diputados, es el artículo 25 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que a la letra señaló:

³⁷ El Constituyente de Filadelfia a su vez se inspiró en el Parlamento Inglés, el cual constaba de dos Cámaras: Cámara de los Comunes que representaba a la burguesía y la Cámara de los Lores, representante de la nobleza. No obstante, los antecedentes más lejanos del Senado se remontan a la Roma antigua.

³⁸ Éste principio de separación de poderes, estipula el establecimiento de controles y chequeos entre las instituciones públicas, con la intención de lograr encontrar un equilibrio en la lógica funcional de un sistema político.

*El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.*³⁹

En cuanto a su definición, el maestro Miguel Ángel Camposeco Cadena señala que la Cámara de Senadores es el órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del Estado Federado. Hoy en día, en muchos países la elección de senadores se realiza en forma directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en los sistemas de procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras: Cámara de Origen y Cámara Revisora, indistintamente.⁴⁰

Por su parte, la evolución constitucional que ha recaído en el Senado de la República es notoria, pasando incluso por su extinción en la Constitución Política de 1857, para incorporarse de nueva cuenta en 1874, instaurándose en definitivo en la Constitución de 1917, en la cual ha recaído una constante serie de reformas a la estructura, organización, métodos de elección y funcionamiento del Senado de la República. Donde principalmente destaca la crítica de algunos sectores académicos por los métodos de elección y requisitos bajo los que se someten actualmente los senadores, ya que es diferente al espíritu de sus orígenes, quebrantando la representatividad de las entidades federativas, además de la crítica por la reducción en la edad para ser senador. Sin embargo, la serie de transformaciones de la Cámara Alta en México no ha sido del todo negativa, ya que ha abierto las posibilidades para alcanzar un sistema legislativo cada vez más plural, aunque debe ser materia de un profundo análisis. Empero, la edad y la experiencia de los señores legisladores es un requisito de gran importancia que permite la medida en la toma de decisiones. Por lo tanto, urge que nuestros actuales legisladores reconsideren la edad como requisito para ocupar un escaño

³⁹ Tena Ramírez, Felipe; *op. Cit.*, p. 171.

⁴⁰ Camposeco Cadena, Miguel Ángel; *op. Cit.*, p. 110.

en la Cámara de Senadores, esto con el fin de perfeccionar y buscar un mejor perfil de representantes de nuestras entidades federativas.⁴¹

Actualmente, el artículo 56 constitucional establece que la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores. De los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En cuanto a su naturaleza etimológica, la palabra senador proviene del latín *senator*, *onis*, y *senex*; que significa viejo o senil. En México, este concepto hace alusión al legislador que representa ante el Congreso de la Unión a cada una de las entidades federativas que conforman a la República. Los requisitos de elegibilidad son los mismos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos al día de la elección.

La duración del encargo de Senador de la República es de seis años, no obstante, cabe destacar que, con la reforma política del año 2014, podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, es decir, doce años, empatando el plazo máximo con el de los diputados.

1.2.1.2. Las funciones del Congreso de la Unión

Esencialmente existen tres funciones del Congreso Mexicano:

- Representar a la nación y a las entidades federativas;
- Controlar política y fiscalmente la conducción de la administración pública federal, y

⁴¹ Cfr. Camacho Vargas, José Luis; *El ABC del Senado de la República*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sobre el Poder Legislativo, 2009, pp. 156-157.

- Crear leyes, decretos e instituciones de carácter federal.

Evidentemente, la función legislativa es la tarea primordial que ejerce el Congreso Mexicano, sin embargo y desprendido del sistema flexible que posee nuestra Constitución mexicana del que se abordó en páginas anteriores, podemos señalar que los órganos del Congreso de la Unión también ejercen funciones materialmente administrativas o jurisdiccionales. Como lo veremos a continuación.

a) Funciones formalmente legislativas

En nuestra CPEUM, el Congreso Mexicano cuenta con una serie de disposiciones que le permite ejercer la función legislativa, que va desde la facultad de iniciativa de ley, consagrada en el artículo 71, hasta la gran cantidad de facultades de carácter legislativo que dispone el artículo 73, como lo son las fracciones X., XV., XVI., XVII., XX., XXI., XXIII., XXIV., XXV., XXVIII., y XXIX-B a XXIX-W. De las cuales se hablará posteriormente.

b) Funciones materialmente administrativas

Nuestros ordenamientos jurídicos sustentan una serie de facultades necesarias para que las actividades administrativas tengan un mejor cause en el Congreso de la Unión. Cada una de sus Cámaras se apoya de órganos administrativos, de trabajo y de gobierno, integrados por el personal que es designado de conformidad con las disposiciones aplicables.

Entre dichas funciones, podemos destacar los siguientes:

- a) Nombramiento de los servidores públicos.** Que existe en dos vertientes, que pueden observarse en la Cámara de Diputados, como lo es: La primera engloba en sus ejemplos la ratificación del nombramiento del Secretario de Hacienda, o en la elección de los consejeros del INE. Y la segunda, de

acuerdo con el numeral 6 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, para el cumplimiento de sus necesidades administrativas y financieras, contará con:

1. La Secretaría General;
2. La Secretaría de Servicios Parlamentarios, en la cual quedarán adscritas la Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, Dirección de Servicios a la Sesión, Dirección de Comisiones y Comités, Dirección del Diario de los Debates, Dirección del Archivo, Dirección de Bibliotecas, 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 Logro de la Igualdad de Género, y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria;
3. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros; integrada por una Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Tesorería, Dirección de Recursos Materiales, Dirección de Servicios Generales y de Informática, Dirección Jurídica, Dirección de Seguridad, Dirección de Servicios Médicos y de Atención a Diputados;
4. La Coordinación de Comunicación Social; y
5. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente.

En cuanto al nombramiento de los servidores públicos en comento, el artículo 48, fracción segunda de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Secretario General de la Cámara de Diputados será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura y quien puede ser reelecto; lo mismo sucede con la Cámara de Senadores, en donde se elige tanto al Secretario Generales de Servicios Parlamentarios, como de Servicios Administrativos y al Tesorero por mayoría de los senadores presentes.

Respecto de la designación de los secretarios de servicios, de conformidad con el artículo 12 del Estatuto, estos son nombrados por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, los cuales pertenecerán al servicio profesional de carrera o, en su defecto, por concurso de oposición. El mismo procedimiento siguen las designaciones de los directores de servicios y los titulares de las oficinas, al ser nombrados por el voto de las dos terceras partes del Consejo Directivo.

En cuanto a la Cámara de Senadores, como lo indica el artículo 106 del LOCGEUM, para el desahogo de sus actividades legislativas y administrativas se apoyará en una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, en una Secretaría General de Servicios Administrativos (en la que estará adscrita la Tesorería de la Cámara), y en las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva.

El procedimiento de elección de los titulares de las Secretarías y de la Tesorería se efectuará con base en la propuesta que realice la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Tendrán una duración en su encargo de toda la legislatura con la posibilidad de reelegirse.

- b) **La función presupuestaria de la Cámara de Diputados.** Contemplada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es una facultad que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. En el PEF se contemplan los montos y el destino de los recursos públicos para que el gobierno pueda funcionar y otorgar los servicios de su competencia.

Respecto de este hecho se han suscitado una serie de postulados en el sentido de considerar la función presupuestaria de la Cámara de Diputados, con base en su naturaleza jurídica, como una ley, y por otro lado, como un decreto; aunque nosotros optamos por considerarlo como un decreto sin carácter de ley.

Para el profesor Óscar Nava Escudero, el PEF: tiene una naturaleza jurídica de ley, desde el punto de vista formal como material, por lo cual, no puede considerarse como un acto administrativo ya que desconocería el poder presupuestario constitucional de la Cámara de Diputados [...] en muchos países se acepta el presupuesto como un acto legislativo en sentido formal y material, pues amén de ser aprobado por la Cámara de Diputados responde a las particularidades intrínsecas del acto legislativo, ya que reúne las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad que reviste todo documento jurídico que se precie de ser una ley.⁴²

En sentido contrario, está la opinión de nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual establece que: “Aunque el Presupuesto de Egresos de la Federación se considere como acto materialmente administrativo, tal consideración tendría sustento únicamente en cuanto a que, en esencia, constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que no cumple con las características inherentes a las normas generales, como la generalidad, abstracción e impersonalidad”.⁴³

Sumamos otro criterio judicial concatenado con el de la SCJN que establece que “el Decreto del Presupuesto de Egresos constituye un acto de aplicación de la Ley del Presupuesto, en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica”.⁴⁴

En conclusión, el PEF es un acto materialmente administrativo encomendado a la Cámara de Diputados, debido a que la naturaleza del decreto que lo emite no es una ley. Además, su aprobación es realizada por

⁴² Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, IJ-UNAM, núm. 17, México, julio-diciembre de 2007, pp. 181-183

⁴³ *Diario Oficial de la Federación*, Sección Segunda, 24 de octubre de 2005, p. 16

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, t. IX, Abril de 1999, p. 251

una Cámara Federal, y no por el cuerpo parlamentario en su conjunto, lo cual es necesario para cumplir el proceso legislativo.

- c) **La diplomacia parlamentaria.** El artículo 269 del Reglamento de la Cámara de Diputados, define a la diplomacia parlamentaria como la actividad desarrollada por la Cámara, por sí o como parte del Congreso de la Unión; que realizan las diputadas y los diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales. Es un instrumento que se desarrolla mediante el diálogo, el debate, la negociación, el estudio, la confrontación, y la conciliación de posiciones y el acuerdo para adoptar resoluciones, declaraciones, posicionamientos, lineamientos de acciones o políticas de manera conjunta o en coordinación, con el apoyo o respaldo de otras instancias gubernamentales.

Por su parte, el Reglamento del Senado de la República en su artículo 280 la define como la actividad desarrollada por el Senado, por sí mismo o como parte del Congreso de la Unión, en sus relaciones con parlamentos, congresos, cámaras o asambleas legislativas de carácter nacional de otros países, y con las organizaciones internacionales que los agrupan.

En dichos actos, la Mesa Directiva del Senado y su presidente se encargan de la conducción de la diplomacia parlamentaria y se apoyan técnica y administrativamente de la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias. Mientras que en la Cámara de Diputados, debe existir un área técnica administrativa especializada en asuntos internacionales y relaciones parlamentarias.

- d) **Las reuniones interparlamentarias.** Las reuniones interparlamentarias son los grupos de trabajo que consolidan la expresión de la diplomacia realizada por el Poder Legislativo Mexicano, de forma permanente y consuetudinaria. En este sentido: Se entienden como grupos de trabajo parlamentario a través de los cuales se pretende generar un dialogo y discusión desde la perspectiva parlamentaria, en aquellos temas de política e interés común para los legisladores y sus respectivos gobiernos, pero sobre todo, toma especial relevancia la posible coordinación de acciones

comunes frente a conflictos o amenazas también comunes; así se emiten declaraciones conjuntas, protocolos, acuerdos, etc.⁴⁵

- e) **Grupos de amistad.** Se constituyen como otra vertiente de la diplomacia parlamentaria. El artículo 104, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala cómo se integran estos en el Senado de la República, los cuales tienen a su cargo la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con los órganos de representación popular de otros países. Su carácter es transitorio y cambia de legislatura a legislatura. Con ellos se busca establecer lazos de diálogo político, económico y cultural con otras naciones, en el que se comparten experiencias sobre los trabajos legislativos y de investigación parlamentaria. Conforme a los preceptos del Reglamento de la Cámara de Diputados, los Grupos Parlamentarios propondrán a la Junta de Coordinación, a los diputados y diputadas que integrarán los Grupos de Amistad, debiendo integrarse de manera proporcional y plural. De esta manera se definen las delegaciones que participarán en las actividades interinstitucionales con otros parlamentarios.

Resulta interesante señalar que, respecto al nombramiento de los servidores públicos en México, donde colabora Poder Legislativo y Ejecutivo, se ha presentado un escenario que tiene un aspecto interesante desde la perspectiva académica, sustentando por la negociación política y partidaria que es realizada en el nombramiento de los servidores públicos. Ya que en el marco de la composición plural del Congreso de la Unión, en algunas ocasiones se apoya a una persona que tenga el beneplácito de una fracción partidaria o sector en particular consolidando acuerdos que lo lleven a asumir el cargo. Lo cual en estricto sentido no vulnera la legislación, siempre y cuando cumpla con los requisitos o procedimientos establecidos. Sin embargo, puede presentarse que el designado no sea el mejor perfil para el cargo lo que sería lamentable.

⁴⁵ Richard Muñoz, María Paz, "Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados", Servicios de Investigación y Análisis, H. Cámara de Diputados, México, 2011, p. 35.

En la Cámara de Diputados, en cuanto a su funcionamiento interno, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) contempla a la Presidencia de la Mesa Directiva, la Presidencia de la Junta de Coordinación Política, así como la Secretaría General como órganos con facultades para ejercer actos administrativos, como lo refieren los siguientes ejemplos:

- I. El Presidente de la Mesa Directiva con fundamento en el artículo 23 de la LOCGEUM tiene la facultad de citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; entre otros.
- II. La Junta de Coordinación Política, como órgano colegiado integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios, cuya presidencia recae en el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuenta con la mayoría absoluta en la Cámara o que es ejercida en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados, también ejerce actos materialmente administrativos, como lo es asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (LOCGEUM. Art. 33 y 34).
- III. La Secretaría General posee el mayor número de facultades de carácter materialmente administrativas. Conforme a lo establecido en el artículo 47 de la LOCGEUM para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General. Por citar algún ejemplo de las actividades administrativas del secretario general de la Cámara de Diputados se encuentra la formulación de los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera (LOCGEUM. Art. 48. Fracción e).

- IV. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es otro órgano que posee facultades de carácter administrativos. Recordemos que conforma a la LOCGEUM, la conferencia se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Entre sus facultades se encuentran: Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera; impulsar el trabajo en comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; así como llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara (LOCGEUM. Arts. 37 y 38).

Por su parte, para que el Senado de la República funcione de manera óptima, cuenta con órganos para realizar dichas actividades, como lo son: la Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Secretarías de Generales de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y la Tesorería, con las siguientes facultades:

- I. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, tiene la función administrativa de asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; y organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara (LOCGEUM Art. 66).
- II. La Junta de Coordinación Política, tiene la facultad de proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas; así como de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de

las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente (LOCGEUM Arts. 81, 82 y 84).

- III. La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tiene la atribución de llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados (LOCGEUM. Art. 109).
- IV. La Secretaría General de Servicios Administrativos con fundamento en lo dispuesto por el artículo 110 de la LOCGEUM referida, encabeza y dirige los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia.
- V. Finalmente, la Tesorería de la Cámara recibe de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal; asimismo, presenta mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara (LOCGEUM Art. 111, inciso “a” y “e”).

De igual forma, es importante señalar que el Senado está facultado para realizar el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; del Secretario de Relaciones Exteriores; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia, económica; coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como del Fiscal General de la República, entre otros.

f) Funciones materialmente jurisdiccionales

La función jurisdiccional es aquella que corresponde propiamente a los actos que realiza el Poder Judicial, a través de sus órganos contemplados en el artículo 94 constitucional y que se centran en resolver controversias de Derecho. En suma,

corresponde al Poder Judicial la aplicación de la norma que tenga como resultado una sentencia o resolución.

Sin embargo, existen casos en los que no es únicamente el Poder Judicial el que resuelve sobre la presunta violación de la norma en materia de responsabilidades de los servidores públicos de alta jerarquía, sino que también interviene el Poder Legislativo como el órgano que determina políticamente sobre la investidura de estos.

El Congreso Mexicano, además de realizar su principal función que es la legislativa, también posee la facultad de desempeñar actos materialmente jurisdiccionales, entre los que encontramos, la amnistía y lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos en México como lo son el juicio político y la declaración de procedencia.

La amnistía se encuentra consagrada en el artículo 73 de la CPEUM, fracción XXII, como una facultad del Congreso de la Unión de carácter jurisdiccional para extinguir la acción penal, además de hacer cesar los efectos de la condena. Cabe destacar que con la amnistía no se agota la posibilidad de exigir la reparación del daño.

El maestro Enrique Sánchez Bringas señala que la amnistía: “es la norma general expedida por un órgano legislativo –de la Federación o de los estados– que deja sin efectos, de manera excepcional, algunas normas generales relacionadas con las siguientes materias: el ejercicio de la acción penal, los procesos penales y el cumplimiento de la sentencia. La amnistía tiene como objeto beneficiar a un número determinado o determinable de personas que se encuentran prófugas de la justicia, sometidas a alguna averiguación previa o proceso penal o, en su caso, purgando sentencias; la decisión que genera se debe a motivos políticos”.⁴⁶

⁴⁶ Sánchez Bringas, Enrique; *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995, p. 415.

En cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, es importante precisar que se han establecido diversos tipos de responsabilidades: política, constitucional, penal, civil, laboral y administrativa. Estos tipos de responsabilidades han sido definidos por el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el alcance de los sujetos y sus faltas:⁴⁷

- I. La responsabilidad política. Para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho;
- II. La responsabilidad penal. Para los servidores públicos que incurran en delito;
- III. La responsabilidad administrativa. Para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia en la función pública y
- IV. La responsabilidad civil. Para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

En nuestra Constitución Política, podemos observar que se faculta al Congreso de la Unión para participar en los siguientes procesos jurisdiccionales:

- I. El juicio político. Es la vía para la destitución de los servidores públicos enlistados en el primer párrafo y segundo del artículo 110 constitucional, o su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.⁴⁸

Es importante agregar que dicho procedimiento jurisdiccional aplicable a los servidores públicos, puede ser presentado ante la Cámara de Diputados por cualquier ciudadano, bajo su más

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis Aislada, Novena Época, Pleno, Tomo III, Abril de 1996, p. 128.

⁴⁸ *Cfr. Nava Vázquez, César; op. Cit., p. 77*

estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, respecto a las conductas a que refiere el artículo 109 de la Constitución Federal.

En tal proceso, la Cámara de Diputados procede a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Posteriormente, es el Senado quien se erige como Jurado de Sentencia, aplicando la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

En lo concerniente a gobernadores, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiera atribuido la comisión de delitos federales, conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano jurisdiccional respectivo.

- II. En cuanto a la declaración de procedencia, podemos entenderlo como el requisito para proceder penalmente contra los servidores públicos referidos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Para tal efecto, y comprender de mejor forma los efectos de dicho procedimiento, resulta interesante citar el siguiente criterio jurisprudencial:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL

PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.⁴⁹

Cabe destacar que este procedimiento es exclusivo de la Cámara de Diputados, sin embargo, si se tratara del Presidente de la República, intervendrán ambas cámaras, acusándosele ante la Cámara de Senadores, misma que resolverá en los términos del artículo 110 constitucional y con base en la legislación penal aplicable. Es decir, el proceso que se aplicaría al Presidente de la República es distinto al que se realiza a los legisladores federales.

⁴⁹ 179940. P. LXVIII/2004. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XX, Diciembre de 2004, Pág. 1122

1.2.1.3. Facultades del Congreso Mexicano

El artículo 73 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus treinta fracciones, enlista las facultades que posee el Congreso de la Unión. Las cuales a la vez, y conforme a lo establecido en el citado artículo pueden ser divididas en los siguientes rubros:

- a) **División Territorial:** Fracciones I., III., y V. Al admitir y formar nuevos estados, así como cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
- b) **Hacendaria.** Fracciones VII., VIII., XIX, XVIII., y XXIX. Al imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; participar en materia de deuda pública; establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos; y para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.
- c) **Comercio estatal:** Fracción IX. Al impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones.
- d) **Guerra.** Fracciones XII., XIII., y XIV. Por declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; expedir leyes marítimas de paz y guerra, así como sobre presas de mar y tierra; y levantar, sostener y reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión.
- e) **Sobre el Ejecutivo.** Fracciones XXVI., y XXVII. Al conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República⁵⁰; y al aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

⁵⁰ Al respecto, el doctor Jorge Fernández Ruiz en su obra *Poder Legislativo*, clasifica esta facultad del Congreso como una función electoral, ya que el Congreso se constituye como un Colegio Electoral para designar al ciudadano que sustituya al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional. Véase, Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo... cit.*; pp. 325-327.

- f) **Federación.** Fracciones XI., XXI., y XXIII. Al crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; expedir leyes generales que contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; y expedir leyes que establezcan la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- g) **Jurisdiccional.** Fracción XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- h) **Implícitas.** Fracción XXX. Expedir las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores.
- i) **Constituyente Permanente.** Para reformar la Constitución, en cuyo caso se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes y de ambas Cámaras y la mayoría de las Legislaturas estatales, conforme a lo dispuesto por el artículo 135.
- j) **Legislativas.** Fracciones X., XV., XVI., XVII., XX., XXI., XXIII., XXIV., XXV., XXVIII., y XXIX-B a XXIX-W. Al legislar en materia de hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano; expedir: leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad

contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral, la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada, la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes; expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal; expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; legislar para establecer el Servicio Profesional docente; expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; y todas las demás señaladas dentro del artículo XXIX-B al XXIX-Z.

A ellas se suman las facultades constitucionales del Congreso que no están exclusivamente en el artículo 73, sino también en los artículos 3º Fracción VIII; 26, último párrafo; 27, párrafo octavo, fracciones XVII, párrafo primero y XIX, párrafos primero, segundo y tercero; 28, párrafo cuarto; 29; 37, apartado C, fracciones III y párrafo final; 44; 46; 65, párrafos primero, segundo y tercero; 67; 69; 70, párrafos primero y segundo; 72, inciso b); 84, párrafos primero, segundo y tercero; 85, párrafos primero segundo, tercero y cuarto; 86; 87; 88; 90; 93; 102, apartado B, párrafos primero, segundo, cuarto y séptimo; 105, fracción I, inciso c); 109; 117, fracción IX, párrafos primero y segundo; 118, fracciones I, II, y III; 121, primer

párrafo; 122, apartado A, fracciones I, II, III y IV y apartado B, fracciones I, III y V, inciso b) segundo párrafo; 123, segundo párrafo; 130, segundo párrafo; 131, párrafos primero y segundo; 132; 133 y 135 constitucionales.⁵¹

1.2.1.3.1. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

En el régimen constitucional mexicano, nuestra Constitución Política federal dispone una serie de potestades particularizadas para cada órgano del Congreso de la Unión, que les permita ejercer en mejor medida el sistema de pesos y contrapesos dentro del sistema político mexicano.

En el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 74 de la CPEUM expone y consagra primordialmente las facultades exclusivas de este órgano del Poder Legislativo Federal, las cuales se pueden clasificar en los siguientes rubros:

Políticas.

- a) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fracción I).
- b) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional (fracción V).
- c) Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la CPEUM, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Hacendarias.

- a) Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por

⁵¹ Véase, Moreno González Jorge y Sánchez Barragán José Luis, *Manual de atribuciones constitucionales del supremo poder de la federación y temas afines*, s/e, México, 2001.

el Ejecutivo Federal una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Así como, autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria (fracción IV).

- b) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (fracción VI).
- c) Señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley (artículo 75 de la CPEUM).

De control político.

- a) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación (fracción II).
- b) Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición (fracción III).
- c) Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (fracción VII).
- d) Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Federal, que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación (fracción VIII).

Además, la Cámara de Diputados tiene las facultades que se encuentran prescritas en los siguientes artículos constitucionales: 41, fracción V, párrafo sexto; 62; 63; 64; 67; 68; 72; 75; 77, fracciones I, II, III y IV; 78; 79; 93, párrafo segundo y tercero; 102, apartado A, penúltimo párrafo y apartado B último párrafo;

105, fracciones I inciso c) y II inciso a); 109, párrafo catorce; 110, cuarto párrafo, y 111.⁵²

1.2.1.3.2. Facultades exclusivas del Senado de la República

Por su parte, la Cámara de Senadores encuentra el fundamento legal de las facultades exclusivas en el artículo 76 constitucional, mismas que pueden ser clasificadas en los siguientes tres tópicos:

Sobre política exterior.

- a) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso (fracción I, primer párrafo).
- b) Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal, suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos (fracción I, segundo párrafo).

De control político.

- a) Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia

⁵² Moreno González, Jorge; y Sánchez Barragán; *op. cit.*, pp. 31-36.

económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (fracción II).

- b) Permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas (fracción III).
- c) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas fracción IV).
- d) Constituirse en Jurado de sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (fracción VII).
- e) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos (fracción VIII).
- f) Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley (fracción XI).
- g) Nombrar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (fracción XII).
- h) Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102 apartado A de la Constitución Federal (fracción XIII).

Sobre la Federación.

- a) Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa (fracción V).

- b) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas (fracción VI).
- c) Autorizar mediante el decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas (fracción X).

Además, la Cámara de Senadores tiene las facultades constitucionales que se señalan en los siguientes artículos: 26, apartado B, párrafo tercero; 27, fracción XIX, segundo párrafo; 28, séptimo párrafo, vigésimo segundo y vigésimo tercero; 46; 62; 64; 67; 68; 72; 77; 78, párrafo primero; 93, párrafos segundo y tercero; 96; 98; 99, vigésimo cuarto párrafo; 100, segundo párrafo; 102, apartado A, y apartado B, párrafo segundo, sexto y último; 105, fracciones I inciso c) y II inciso b); 110 párrafos cuarto y quinto; 111, cuarto párrafo; 116, fracción IV, inciso c), quinto párrafo; y 123, apartado A, fracción XX, párrafos sexto y séptimo.

1.2.1.4. La Comisión Permanente

Al hablar de la Comisión Permanente, en primer término es menester referir a sus orígenes que, formalmente residen en la Constitución Política de 1917.

Sin embargo, la Constitución de Cádiz de 1812 contempló la Diputación Permanente integrada por siete parlamentarios, mientras que las Constituciones de 1814 y 1824 denominaron a esta institución como Consejo de Gobierno.⁵³

Posteriormente, en la Constitución Federal de 1857, en sus artículos 73 y 74 hablaba de la Diputación Permanente, haciendo referencia a que durante los recesos del Congreso de la Unión, prevalecerá ésta figura, compuesta por un

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*, México, UNAM-III, México, 1997, p. 144.

diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso en víspera de la clausura de sus sesiones.

Entre las atribuciones de la Diputación Permanente se encontraban prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional; acordar la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias; aprobar los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; recibir el juramento al presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes.

Años más tarde, en la elaboración de la Carta Magna el concepto de Diputación Permanente sería sustituido por el “De la Comisión Permanente”, enunciado en la sección IV, del capítulo II, del Título Tercero, en los artículos 78 y 79 de la Constitución de 1917.

Es importante señalar que con la reforma constitucional del 30 de julio de 1999 la Comisión Permanente deja de recaer también en el artículo 79, pasando solamente al 78, debido a que en el artículo 79 se instauró la figura de la Fiscalización Superior de la Federación.

Hoy en día, la Comisión Permanente es un órgano colegiado que funciona durante los periodos de receso del Congreso de la Unión, la cual se compone tanto de diputados como de senadores.

En el texto constitucional original de 1917, la Comisión Permanente estaba conformada por 29 miembros, de los que 15 era diputados y 14 senadores. Lo cual quedó superado por la reforma del 10 de agosto de 1987 al artículo 78, cuando la composición de la Comisión Permanente determinó 37 miembros, de los que 19 serían diputados y 18 senadores, integración que sigue vigente.

Según el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente sesionará de manera alternada durante el primer receso en los recintos de la Cámara de Diputados en San Lázaro y, en el segundo receso, en el Senado de la República en reforma. Además de

que de acuerdo con el artículo 121 de la Ley en comento, las sesiones tendrán lugar una vez por semana los días y en las horas que el Presidente de la misma indique formalmente y las cuales generalmente se llevan a cabo los días miércoles; aunque su calendario puede variar de acuerdo con la conveniencia del trabajo parlamentario.

Entre las atribuciones que actualmente le confiere nuestra Constitución Federal, encontramos las siguientes:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional;
- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República;
- Resolver los asuntos de su competencia, tales como recibir las iniciativas de ley, observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria al Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias;
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República;
- Ratificar los nombramientos de los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

En cuanto a la organización de la Comisión Permanente, una vez realizada la votación de los legisladores correspondiente en cada Cámara, los diputados y senadores que hubiesen sido nombrados como miembros de la Comisión

Permanente se reunirán conforme al artículo 118 de la LOCGEUM, a efecto de elegir la Mesa Directiva de la Comisión.

En la sesión instaladora para la conformación de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, deberán ser votados de entre los treinta y siete miembros, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. Para tal elección:

a) Los diputados y senadores se reunirán bajo la Presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos, y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.

b) Para su auxilio, el presidente provisional designará a dos secretarios.

c) Establecido el presidente provisional, los diputados y senadores elegirán en votación por cédula al presidente de la Mesa Directiva y a un vicepresidente. De acuerdo con el artículo 119 de la LOCGEUM, conviene que el presidente y el vicepresidente sean elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente entre los senadores. Además de los cuatro secretarios; dos deberán ser diputados y dos senadores.

d) Una vez efectuada la elección de entre sus miembros, los legisladores electos ocuparán posesión de sus cargos y el presidente de esta declarará instalada la Comisión Permanente del Congreso (art. 120 de la LOCGEUM y 171 del RGICGEUM).

Por otra parte, y como sucede en ambas Cámaras Federales, la Comisión Permanente trabajará bajo un sistema de comisiones. El artículo 175 del RGICGEUM establece que para el despacho de las actividades que por mandato constitucional y legal le competen a la Comisión Permanente, se habrán de instalar las comisiones de: Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores.

Estas comisiones —por arreglo del artículo 127 de la Ley Orgánica— se reúnen en tres grandes comisiones que, en la práctica parlamentaria mexicana, se han denominado como:

- *Primera Comisión*, en la que se agrupan las de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia;
- *Segunda Comisión*, integrada por la de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública y
- *Tercera Comisión*, en la que se concentran la de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas.

Cabe señalar que, tal y como se asignan las presidencias y secretarías de las comisiones ordinarias en ambas Cámaras Federales, al interior de la Comisión Permanente estos cargos también se determinarán atendiendo a la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en sendos órganos y conforme a un criterio de proporcionalidad.

Finalmente, la Comisión Permanente termina su labor al momento en que el Congreso de la Unión instala su primer o segundo periodo ordinario de sesiones. Aun cuando el Congreso o una sola de sus Cámaras celebren sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspende sus trabajos, sino que sigue funcionando mientras se resuelva el asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria.

1.2.2. El Poder Ejecutivo Federal.

Nuestro régimen constitucional, en su artículo 80, denomina a este poder de la Unión como el Supremo Poder Ejecutivo, el cual reside y se deposita de manera formal y unipersonal en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también llamado Presidente de la República. Esencialmente, el Ejecutivo Federal asume la función administrativa del Estado. Lo anterior obedece a que en su persona recae

el ejercicio de la Administración Pública Federal, aunque para dar cumplimiento a su tarea, cuenta con el auxilio de los miembros de su gabinete legal y ampliado.

Cabe destacar que el texto constitucional mexicano enfatiza una distinción entre este Poder con el Legislativo y Judicial, ya que sólo nombra como Supremo al Ejecutivo, creando una disyuntiva en relación con el artículo 49 constitucional, ya que en éste se otorga el adjetivo de “Supremo” al Poder de la Federación, vertiente que crea un debate del término empleado entre la comunidad académica.

En esta misma línea, el doctor Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano* menciona que: “Hoy en día calificar al Poder Ejecutivo, y por tanto al presidente, de supremo, implica únicamente que él es la cúspide de la pirámide administrativa; pero el Poder Ejecutivo es sólo y exclusivamente el Presidente de la República”.⁵⁴

Por su parte, el doctor Jorge Fernández Ruiz afirma que el calificativo de supremo otorgado por la Constitución al Poder Ejecutivo implica la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial, derivado de las siguientes circunstancias:

- a) Es, simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) Es designado por elección popular.
- c) Está investido de los poderes de nombramiento y remoción de los secretarios de Estado.
- d) Los secretarios de Estado no forman parte del Poder Ejecutivo sino son servidores públicos adscritos a él.
- e) Un voto de censura del Congreso al presidente no implica su dimisión.
- f) Está dotado de amplios poderes para la conducción de la economía y de las finanzas públicas.
- g) Es el jefe de la diplomacia mexicana.
- h) Es el jefe de la administración pública federal.
- i) Es el jefe de las fuerzas armadas.

⁵⁴ Carpizo, Jorge; *op., cit.*, p. 45.

- j) Es el jefe del Ministerio Público.
- k) Designa, aun cuando con intervención del Senado, a funcionarios de gran importancia ajenos al Poder Ejecutivo.⁵⁵

En este sentido, podemos referir que el Poder Ejecutivo recae en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Presidente de la República, electo por medio del sufragio universal, de forma directa y popular, al que nuestra CPEUM le ha dado las potestades para dirigir la administración pública al ser jefe de Gobierno así como representar y dirigir la política exterior al ser jefe de Estado.

En cuanto a los requisitos que deberá cumplir la persona física que asuma este cargo el artículo 82 constitucional dispone lo siguiente:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

⁵⁵ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Ejecutivo*, Editorial Porrúa, 2008, pp. 376-380.

De esta forma, el ciudadano que cubra con los siete requisitos consagrados en el artículo 82 constitucional puede registrar su candidatura ante el Instituto Nacional Electoral (INE), ya sea por medio de un partido político o solicitar el registro de manera independiente siempre y cuando se cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.⁵⁶

El mandato del Presidente de la República dura seis años, entrando a ejercer su encargo el 1º de octubre,⁵⁷ sin posibilidad de reelección. El Presidente debe rendir protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquel, declarando lo siguiente:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande (CPEUM art. 87).

En virtud de lo anterior, se puede referir que el Presidente de la República toma posesión de su encargo al rendir la protesta anteriormente señalada, sin embargo, algunos consideran que su mandato comienza desde el primer minuto del primero de diciembre –a partir del 2024 del 1º de octubre- del año de la elección y concluye el último minuto del 30 de noviembre del año en que concluya su mandato, conforme a la interpretación del artículo 83 constitucional.

⁵⁶ Al respecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fundamenta el proceso de selección de candidatos independientes; el cual comprende las siguientes etapas: a) Convocatoria, b) Actos previos al registro de Candidatos Independientes, c) obtención del apoyo ciudadano, y d) registro de candidatos independientes. (Artículos 366-392)

Asimismo, debe observarse que los candidatos independientes, cumplan con los requisitos señalados en los artículos 10, y 383 de la ley en comento.

⁵⁷ Esto se aplicará a partir del 2024, ya que con fundamento en el artículo décimo quinto transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 se estableció que el periodo presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

De esta forma, podemos observar que nuestra Ley fundamental no establece explícitamente un horario bajo el que deba de realizarse el cambio del Poder Ejecutivo. A diferencia de otras constituciones que sí lo precisan.⁵⁸

En lo referente a los procedimientos constitucionales en los casos de faltas absolutas y temporales del presidente de la República, de la vinculación de los artículos 83, 84 y 85 se puede concluir que, ante la falta del presidente, se consideran tres figuras:

- **Presidente interino:** En caso de falta absoluta del presidente de la República dentro de los dos primeros años de su mandato, el Congreso de la Unión nombrará a un presidente interino, mediante voto secreto y mayoría absoluta.
Dentro de los diez días siguientes a la designación del interino, se convocará a elecciones presidenciales, que deberá concluir el periodo, dentro de un plazo no menor que siete meses, ni mayor que nueve meses deberá realizarse la jornada electoral.
De igual modo, cuando al comenzar un periodo constitucional no se presentara el presidente electo, o la elección no estuviera hecha y declarada el 1º de diciembre, el Congreso de la Unión nombrará un presidente interino.
Asimismo, se nombrará presidente interino en caso de falta temporal del presidente, y que ésta no exceda de treinta días, cuando sea por un plazo mayor al señalado, el Congreso de la Unión, resolverá previamente sobre la licencia y, en su caso, también nombrará al interino.
- **Presidente provisional:** A diferencia del presidente interino, el provisional será nombrado exclusivamente por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se halle en sesiones, y durará en su cargo el tiempo que tarde el Congreso en nombrar al presidente interino o sustituto, según sea el caso.

⁵⁸ La Constitución de los Estados Unidos de América, en su Enmienda XX, precisa que los periodos del Presidente y el Vicepresidente terminarán al medio día del veinte de enero, y los períodos de los Senadores y Representantes al medio día del tres de enero.

- Presidente sustituto. Será electo por el Congreso de la Unión ante la falta absoluta del presidente durante los últimos años del mandato constitucional.⁵⁹

En otro orden de ideas, el Presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno cuenta con las secretarías de Estado necesarias para coadyuvar en la buena gestión y desarrollo de los asuntos de orden administrativo en la Federación.

Con base en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁶⁰, el gabinete legal lo componen las siguientes secretarías:

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
6. Secretaría de Desarrollo Social;
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
8. Secretaría de Energía;
9. Secretaría de Economía;
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
12. Secretaría de la Función Pública;
13. Secretaría de Educación Pública;
14. Secretaría de Salud;
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
16. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
17. Secretaría de Cultura;
18. Secretaría de Turismo, y

⁵⁹ Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, 3ª reimpresión, México, Oxford, 2009, pp. 80-82.

⁶⁰ Consultada el 20 de febrero de 2017 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_191216.pdf

19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por su parte, el gabinete ampliado de conformidad con la página web⁶¹ de la Presidencia de la República, está organizado por las siguientes dependencias:

1. Petróleos Mexicanos.
2. Instituto Mexicano del Seguro Social
3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
4. Comisión Federal de Electricidad.
5. Comisión Nacional del Agua.
6. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
7. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
8. Instituto Nacional de las Mujeres.
9. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

1.2.2.1. Facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Como sucede con los otros poderes públicos, nuestra CPEUM define las facultades que le confiere al Presidente de la República, consagradas en el artículo 89, las cuales para su estudio se pueden clasificar y dividir en los siguientes tópicos:⁶²

Materias	Fracciones
Reservadas expresamente	I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores,

⁶¹ Consultado el 20 de febrero de 2017 en <https://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado>

⁶² Cfr. Herrera Beltrán, Fidel; *El Poder del Poder Legislativo*, México, s/e, 2015, p.114.

	<p>cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.</p>
Nombramientos	<p>III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.</p> <p>IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.</p> <p>IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Federal.</p> <p>XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), hechos por el Senado de la República.</p>
Seguridad Nacional	<p>VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea</p>

	para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación
Guerra	<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional.</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
Política exterior	<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado.</p> <p>En este tenor, debe actuar bajo los principios de política exterior, mismos que son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.</p>
Hacendaria	XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.
Privilegios exclusivos	XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria

Sobre el Congreso	XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
Sobre el Poder Judicial	XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. XIV. Conceder indultos. XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
Implícitas	XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En suma, resulta esclarecedor lo señalado por la doctora Carla Huerta Ochoa, al referir que: “Las atribuciones del Presidente pueden reunirse en facultades de gobierno, administrativas, legislativas y de justicia.”⁶³

De igual forma es importante resaltar que, con la reforma del 10 de febrero de 2014, el Presidente de la República cuenta con la facultad de optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. (CPEUM Art. 89, fracción XVII.) Asimismo, el texto constitucional dispone que el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. De igual forma, el convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Este esquema de gobierno autoriza al Ejecutivo a actuar haciendo compromiso con alguna fracción senatorial de un partido distinto al suyo. El convenio de coalición implica que los partidos coaligados admiten apoyar un programa de gobierno. A cambio, los firmantes conceden a sus dirigencias partidistas un

⁶³ Huerta Ochoa, Carla; *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM., 2010, p.143.

número de secretarías de Estado que serán asumidas por responsables políticos de cada partido involucrado.⁶⁴

En esta tesitura, es importante agregar que la fracción II, del artículo 76 fue modificada para decretar la facultad del Senado de la República para ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina.

Se trata, de un mecanismo de control parlamentario toda vez que en caso de optarse por esta figura jurídica, el Senado de la República tendrá la facultad de aprobar desde el convenio que le de vida y el programa que lo sustente, hasta los secretarios de Estado, a excepción de los referidos con anterioridad.

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que en un Gobierno de Coalición se permite la coexistencia de varios partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios a efecto de que se conviertan en actores con capacidad de operación en la toma de decisiones del gobierno, ya que no sólo con el respaldo legislativo manifiestan su presencia, sino también, lo efectúan con la participación de sus militantes a cargo de las secretarías de despacho, formando un Gabinete Presidencial.

Cabe destacar, que el artículo décimo segundo del decreto de reforma constitucional citada, determina la entrada en vigor de esta figura a partir del 1 de diciembre de 2018.

a) Funciones materialmente legislativas

Así como los otros Poderes de la Unión están investidos para realizar actividades de índole externa a su función formal, el Poder Ejecutivo Federal está facultado para desempeñar los siguientes actos materialmente legislativos:

⁶⁴ S/A; *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, tomo IX, cit., p. 686.

- I. De conformidad con el artículo 71 constitucional, corresponde al Presidente de la República el derecho de iniciar nuevas leyes o decretos o presentar reformas a las ya existentes ante el Congreso de la Unión, con la finalidad de que sigan el proceso legislativo estipulado en el artículo 72 de la misma Ley fundamental.
- II. Facultad reglamentaria.
- III. El artículo 131 constitucional, dispone que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país.
- IV. Finalmente, otro acto que puede considerarse como materialmente legislativo, es la firma de distintos instrumentos internacionales.

b) Funciones materialmente jurisdiccionales

En la rama jurisdiccional, al igual que el Poder Legislativo, el Presidente de la República está facultado para intervenir en asuntos que se relacionan con la impartición de justicia o cuestiones del Poder Judicial, como lo son las siguientes:

- I. El artículo 89 constitucional, fracción XIV, dispone la facultad al Ejecutivo Federal para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.⁶⁵
- II. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Precepto que se encuentra consagrado en la fracción XII, del artículo 89 constitucional.

⁶⁵ Por indulto entendemos, al perdón total o parcial de una pena corporal impuesto por los tribunales competentes.

1.2.2.2. Las relaciones interinstitucionales

Dentro de la esfera jurídica constitucional el Poder Ejecutivo ejerce una serie de acciones que le permite relacionarse con los otros poderes públicos, esto obedece principalmente a la idea de crear un correcto equilibrio entre las relaciones de los Poderes de la Unión. Sin embargo, no debe interpretarse como una injerencia en las funciones de otros poderes, más bien se trata de una serie de acciones que permiten una coordinación adecuada para el funcionamiento del sistema político mexicano.

Por su parte, y en lo concerniente a las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, el doctor César Camacho Quiroz señala que éstas constituyen uno de los puntos más sensibles del desafío de la gobernabilidad democrática que, en un sistema como el nuestro, depende de la generación de compromisos y de un constante acuerdo entre las partes. Son estos dos poderes, por su origen democrático y la versatilidad de los asuntos a su cargo, los que se encuentran en permanente tensión –que no necesariamente desencuentro-, lo que obliga a contar con un siempre depurado marco jurídico, para hacer de ese vínculo, uno flexible, práctico y eficaz para la toma de decisiones oportuna y fructífera.⁶⁶

En virtud de lo anterior, es posible señalar, que entre las relaciones interinstitucionales ejercidas por el Poder Ejecutivo encontramos las siguientes:

a) El informe de gobierno

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 69 de la CPEUM, el Presidente de la República debe presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. El cual deberá ser

⁶⁶ Camacho Quiroz, César Octavio; *El poder legislativo mexicano*, Tesis para obtener el grado de doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, 2012, p. 320.

presentado en la apertura de Sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso de la Unión, es decir, el primero de septiembre.⁶⁷

b) Las comparecencias

Esta figura sirve como un mecanismo de control ejercido por el Congreso de la Unión, donde altos funcionarios del Gobierno Federal exponen e informan lo referente a sus respectivas áreas donde se desempeñan, respondiendo preguntas a los integrantes del Congreso de la Unión.

El fundamento jurídico se encuentra en los párrafos segundo y tercero del artículo 93 constitucional, ya que dicho artículo faculta a cualquiera de las Cámaras para convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

En tal sentido, resulta interesante citar lo señalado por la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave respecto a las comparecencias, donde comenta que: “En México, la expresión “comparecencia” se refiere al periodo de tiempo en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, citándose a los altos funcionarios a rendir los informes verbales que las Cámaras les soliciten o que estén obligados a dar anualmente. Asimismo, puede darse la presencia de los miembros del gobierno ante el Congreso a petición propia o por iniciativa del Presidente de la República, con el propósito de realizar una exposición.”⁶⁸

⁶⁷ Es importante precisar que de conformidad con la modificación constitucional publicada el 10 de febrero del 2014, para el año 2024, el Congreso de la Unión realizará la apertura de sesiones ordinarias el día primero de agosto para aquellos en los que el Presidente inicio su encargo.

⁶⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *El Control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, p. 231.

c) La iniciativa preferente

El Presidente de la República, cuenta con la facultad de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. En dicho marco, el artículo 71 de nuestra CPEUM, agrega que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

El objetivo de dicho trámite preferente es que el Presidente de la República pueda agilizar los proyectos de Ley que considere de atención prioritaria.

Es importante agregar que dicha figura no opera para iniciativas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) El veto presidencial

Para comprender cuáles son los alcances de este precepto, en primer término es menester referir a su etimología, ya que la palabra veto, proviene del latín *vetare*, que significa prohibir. El cual, puede ser definido como un medio de control político que permite durante el proceso legislativo un equilibrio de los actos del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

En México, con fundamento en el artículo 72 constitucional, luego de que ambas Cámaras Federales han analizado, discutido y aprobado el proyecto de ley o decreto, mediante proceso legislativo ordinario, deberá contar con la aquiescencia del Poder Ejecutivo Federal. En esta etapa, el Presidente de la

República tiene la facultad de aprobar o bien, de emitir su veto, pudiendo devolver el proyecto de ley o decreto parcialmente a la Cámara de Origen, por medio de observaciones a las resoluciones emanadas del Poder Legislativo.

Es así, que dicho medio de control ejerce una distribución de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y Legislativo, que a la vez permite hacer más democrática y mesurada la toma de decisiones legislativas. Dichas observaciones realizadas por el Ejecutivo, son comúnmente conocidas en la práctica parlamentaria como *veto presidencial*.

1.2.3. El Poder Judicial de la Federación

Como lo establece la doctrina clásica de las funciones del Estado, éste debe organizarse en diversos órganos para dirigir el cumplimiento y ejecución de sus fines, para tal efecto, a dichos órganos se les asignan las funciones que el Estado debe realizar para cumplir con sus fines.⁶⁹

En este orden de ideas, la función jurisdiccional recae formalmente en el Poder Judicial, ya que como parte de la estructura institucional y desde una perspectiva elemental, tiene a su cargo la interpretación de la Ley para determinar su aplicación a un caso concreto cuando se controvierte el sentido de esta.

Para el maestro Tena Ramírez, las atribuciones del Poder Judicial consisten en administrar justicia y mantener el equilibrio de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como ser el máximo intérprete de la Constitución.⁷⁰

En este sentido, podemos decir que una de las principales atribuciones del Estado consiste en instalar órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia. Generalmente estos órganos son públicos y pertenecen al Poder Judicial

⁶⁹ Jellinek, Georg; *Teoría general del Estado*, trad. De Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 394 y ss.

⁷⁰ Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1991, pp. 478 y 480.

de la Federación, a los Poderes Judiciales Locales y a los Tribunales que establezcan los ordenamientos jurídicos.

1.2.3.1. Organización y estructura

De conformidad con el artículo 94 de nuestra CPEUM, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en:

- I. Suprema Corte de Justicia.
- II. Tribunal Electoral.
- III. Tribunales Colegiados de Circuito.
- IV. Tribunales Unitarios de Circuito.
- V. Juzgados de Distrito.

Es importante argumentar que, en la estructura orgánica de dicho poder, existe un órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación -con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- al cual se le denomina Consejo de la Judicatura Federal.

Este órgano fue creado por la reforma constitucional al artículo 94 del 31 de diciembre de 1994, aunque en un principio se le incluyó como depositario del Poder Judicial de la Federación, cinco años más tarde se cambió dicha acepción, al erigirse en el párrafo segundo del artículo 94 constitucional.

1.2.3.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de

solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.⁷¹

En cuanto a su integración, se compone por once ministros electos conforme al procedimiento consagrado en el artículo 96 constitucional, que como se mencionó con anterioridad, interviene el Presidente de la República y la Cámara de Senadores.

Los requisitos de elegibilidad, según el artículo 95 de la misma Ley Fundamental son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

⁷¹ Definición consultada en: <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-es-la-scjn> el 28 de febrero de 2017.

En lo referente al procedimiento de designación de los ministros, encontramos que este cambió conforme a la reforma judicial de 1994, toda vez que, a partir de aquella fecha, en los nombramientos, el presidente de la República somete una terna a la consideración del Senado, el cual después de haber examinado a los candidatos, hace la designación correspondiente por el voto de dos terceras partes de sus miembros que estén presentes; el plazo que se tiene para hacer dicha designación es de treinta días, fenecido éste designa el presidente de la República un candidato dentro de la referida terna.⁷²

Para una mejor comprensión, podemos referir que el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia pasa por dos etapas:

- a) El presidente de la República propone tres nombres y hace llegar esa lista (que se llama “terna”) al Senado de la República.
- b) El Senado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros que se encuentren presentes en la sesión, debe elegir a uno de entre los tres candidatos propuestos por el Presidente.

Recordemos que el Senado tiene 128 miembros, pero puede sesionar cuando estén presentes en el Salón de Sesiones la mitad más uno de sus integrantes. Es decir, en el caso más extremo el Senado podría sesionar solamente con 65 senadores presentes. Para nombrar a un ministro de la Suprema Corte se requeriría, en este último caso, del voto favorable de 43 senadores. Pero si a la sesión para nombrar un ministro fuera los 128 senadores entonces el número de votos requeridos subiría a 85.⁷³

Los ministros ejercerán su encargo por quince años, y solamente podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de nuestra CPEUM.

⁷² Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006, p. 332.

⁷³ Carbonell, Miguel, *“Para entender al Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos”*. México, Nostra, 2005, p. 15.

Cabe señalar que, con el ánimo de mantener independencia de los miembros del Poder Judicial, el artículo 101 de nuestra Carta Magna señala expresamente las prohibiciones a éstos:⁷⁴

Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia. La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.⁷⁵

En otro orden de ideas, el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es en Pleno o en Salas, teniendo como calendario de actividades laborales dos periodos de sesiones cada año, el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de

⁷⁴ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Haria, 1998, p. 341.

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/>

julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Arts. 2º y 3º).

En cuanto a sus funciones observamos lo siguiente:

a) Funciones formalmente jurisdiccionales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada primordial y originariamente para resolver aspectos de carácter jurisdiccional que versan en dos puntos; el primero se trata de hacer prevalecer nuestra norma constitucional y el segundo de dirimir controversias, consolidando así una esfera de protección para los gobernados.

Al respecto, el maestro Ismael Hernández Flores precisa que en términos generales, corresponde al Poder Judicial de la Federación garantizar a los habitantes del Estado el pleno goce de sus derechos, brindarles protección y arbitrio para ejercer sus garantías individuales y derechos humanos. Para ello, cuenta con las siguientes funciones:

- Resolver litigios que se presenten entre particulares, cuando se trate de asuntos de competencia federal.
- Solucionar las controversias originadas por actos o leyes que violen las garantías individuales.
- Dirimir los conflictos entre los Poderes originados por la invasión de competencias de un Poder a otro, y conflictos de competencia entre los distintos niveles de gobierno.
- Preservar la supremacía constitucional.⁷⁶

Así, observamos que las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran en el Capítulo IV, del Título Tercero de la Constitución, que comprende los artículos 94 al 107. Entre las cuales destacan las siguientes:

⁷⁶ Cfr. Hernández Flores, Ismael; *Justicia para todos*, segunda edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 32.

- I. Juicio de amparo. Merece especial mención este mecanismo de control constitucional que es el medio protector por excelencia de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que destacan las de igualdad, libertad y seguridad jurídica. El juicio de amparo permite, a quienes se consideren agraviados personal y directamente en sus derechos, defenderse de las leyes y los actos de autoridad contrarios a la Constitución. Este medio de carácter federal también protege a las personas de los agravios que pudieran causarles las leyes o actos de las autoridades federales que invadan la soberanía de los Estados. Asimismo, las defiende de leyes o actos de las autoridades de cualquier entidad federativa que afecten la competencia federal.⁷⁷
- II. Controversias constitucionales.
- III. Acciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, es interesante mencionar las atribuciones del pleno de nuestro Máximo tribunal, mismas que se detallan en el artículo décimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), conociendo de lo siguiente:

- I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:
 - a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El poder judicial de la federación para jóvenes*, México, Mc Graw-Hill, 2004, pp. 23 y 24.

- b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y
 - c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;
- III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;
 - IV. Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;
 - VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;
 - VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral en los

términos de los artículos 236 y 237 de esta ley, o por los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, por los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito y por los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas.

- IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;
- X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;
- XI. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XII. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y
- XIII. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

b) Funciones materialmente legislativas

El Poder Judicial de la Federación ejerce actos materialmente legislativos, en los que significativamente podemos referir a la jurisprudencia como acto de carácter legislativo. En tal sentido, podemos afirmar que la jurisprudencia es la máxima expresión legislativa del Poder Judicial, esto se debe a que por sus características de generalidad y obligatoriedad, su interpretación y aplicación, se considera a ésta como materialmente legislativa.

De conformidad con la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, la jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia.

Finalmente, la de sustitución se establece por la jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:

- I. Cualquier Tribunal Colegiado de Circuito, previa petición de alguno de sus magistrados, con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de Circuito al que pertenezcan que sustituya la jurisprudencia que por contradicción haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. Para que

los Plenos de Circuito sustituyan la jurisprudencia se requerirá de las dos terceras partes de los magistrados que lo integran.

- II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los magistrados de los tribunales colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.
- III. Cualquiera de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la sala correspondiente al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en pleno y cuatro en sala.⁷⁸

c) Funciones materialmente administrativas

El Poder Judicial, para su óptimo desempeño ejerce actos materialmente administrativos, que le permiten procurar el buen desarrollo de las actividades jurisdiccionales. Destaca la función de dos órganos, el Consejo de la Judicatura Federal, y la del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁸ Ley de Amparo, (Arts. 215, 222, 225 y 230) consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_170616.pdf el 1 de marzo de 2017.

En lo que concierne al primer órgano señalado, el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación refiere que al Consejo de la Judicatura le corresponden dictar medidas de carácter administrativo como lo son:

- I. Determinar el número y límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República (fracción IV)
- II. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción (fracción VII)
- III. Acordar el retiro forzoso de los magistrados de circuito y los jueces de distrito (fracción IX)
- IV. Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación (fracción XXXIV).

Por su parte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 14 de la Ley citada, ejerce los siguientes actos materialmente administrativos:

- I. Dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia (fracción VI)
- II. Despachar la correspondencia (fracción V)
- III. Conceder licencias a los servidores de la Suprema Corte. (fracción IX)
- IV. Formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia (fracción XV).

1.2.3.3. Las relaciones interinstitucionales

El Poder Judicial de la Federación, en el desempeño de la función pública, se relaciona con los demás poderes. Entre tales acepciones, podemos encontrar los siguientes:

a) Los nombramientos

Como se mencionó con anterioridad, dentro del régimen constitucional mexicano, encontramos la facultad al Senado de la República y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para participar en la elección de los Ministros de la Suprema Corte, siguiendo la ruta procesal definida en el artículo 96 constitucional.

De igual manera, la Cámara de Senadores influye en la elección de los siete Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin embargo, a diferencia del anterior, en este procedimiento, nuestra CPEUM en su artículo 99 faculta a la Suprema Corte de Justicia para proponer a los integrantes de las salas Superior y regionales, que deberán ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Senado.

b) Las controversias constitucionales

Al hablar de las controversias constitucionales, en primer término es importante definir lo que es un mecanismo de control constitucional, entendiéndose como una función que sólo puede ser ejercida por los tribunales federales, cuyo fin es vigilar que los actos, las leyes y los tratados internacionales se ajusten a las disposiciones contenidas en la máxima ley de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁹

En virtud de lo anterior, podemos referir que las controversias constitucionales son un mecanismo de control constitucional que buscan preservar el orden de la ley fundamental, respecto de leyes y actos de autoridad que agraven directamente a un órgano originario del Estado.

Esta figura jurídica consagrada en el artículo 105, fracción I, de nuestra Constitución Federal, tiene como finalidad invalidar las leyes o disposiciones

⁷⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación; *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001, p.11.

oficiales que se opongan o contravengan el principio de la división de competencias entre los órganos del Estado.

En el citado artículo se enuncia que la Suprema Corte de Justicia es la única⁸⁰ institución jurisdiccional con la competencia para conocer de las controversias que se susciten entre:

- c) La Federación y una entidad federativa;
- d) La Federación y un municipio;
- e) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- f) Una entidad federativa y otra;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6º de la CPEUM.

c) Las acciones de inconstitucionalidad

Al igual que las controversias constitucionales, esta figura jurídica es un mecanismo de control constitucional.

⁸⁰ Con excepción a la materia electoral.

Se trata de un juicio constitucional promovido en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la finalidad de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, para dejar la ley o tratado invalidado, y prevalezca el mandato constitucional.

Instaurada en el artículo 105, fracción II, desde el 31 de diciembre de 1994, dicho procedimiento jurisdiccional puede presentarse ante la Suprema Corte de Justicia, dentro de los primeros 30 días hábiles a la publicación de la norma, por parte de:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
- e) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- f) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

- g) El organismo garante que establece el artículo 6° de la CPEUM en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; y
- h) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

1.2.4. Órganos constitucionales autónomos

En las últimas tres décadas en nuestro régimen constitucional se ha presentado y acrecentado una figura jurídica dentro del sistema de distribución del poder público. Se trata de los órganos constitucionales autónomos, los cuales es posible entenderlos como los entes públicos que, en razón de la autonomía de gestión y gobierno conferida por la norma, no están sujetos a ninguno de los Poderes de la Unión, sobre todo al Ejecutivo Federal, pese a que sus funciones podrían contemplarse dentro del ámbito de la administración pública.⁸¹

Así, tenemos que los órganos constitucionales autónomos son las instituciones jurídicas de derecho público, que realizan funciones materialmente administrativas o jurisdiccionales (según sea el caso), pero que debido a su naturaleza jurídica no dependen de ninguno de los Poderes de la Unión, por lo que su autonomía en principio se define y delinea en la Constitución Federal, donde además se establecen sus facultades, ahondando en la ley que lo reglamenta.

⁸¹ Béjar Rivera, Luis José; *Curso de Derecho Administrativo*, 3ª reimpresión, Oxford, México, 2009, 158.

El primer antecedente constitucional de autonomía, lo encontramos en el artículo 3º constitucional, durante la administración del presidente José López Portillo con el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 1980. En tal reforma, se instituye y define la autonomía para las universidades y demás instituciones de educación superior y se norman las relaciones laborales de su personal académico y administrativo.⁸²

1.2.4.1. Características

Los órganos constitucionales, deben poseer diversas características que los consoliden en la teoría como en la práctica como una verdadera entidad autónoma a los demás poderes públicos.

Al respecto, la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave enlista diecinueve características que deben poseer los órganos constitucionales autónomos para ser considerados como tal. Destacando las siguientes: Poseen autonomía de tipo política-jurídica, administrativa y financiera; tienen personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, lo cual les permite formular su regulación interna; se establecen de forma precisa sus competencias propias y exclusivas; les corresponde elaborar sus políticas, planes y programas respecto a las funciones a su cargo; capacidad para auto organizarse; potestad de disponer de sus fondos con plena libertad; no debe tener influencia de las fuerzas políticas; sus titulares poseen un estatuto jurídico especial, el cual engloba garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, entre otras; para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia; los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas; sus integrantes se encuentran sujetos a un marco de incompatibilidades; la remuneración de sus titulares es similar a la de los secretarios de Estado; el órgano debe gozar de neutralidad e imparcialidad ante la

⁸² S/A; *Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017*, Sexta edición, México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2017.

opinión pública; debe tener derecho de iniciativa legislativa o proponer reformas a la legislación de su competencia; debe contar con facultad de reglamentar la ley que le da competencia; las decisiones importantes deben ser tomadas de forma colegiada; sus integrantes solo pueden ser removidos por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales; deben presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario; y no deben estar sujetos a las instrucciones de los Poderes de la Unión.⁸³

En virtud de lo anterior, es posible afirmar que existe una serie de disposiciones básicas que poseen los órganos constitucionales autónomos que los llevan a consolidarse como tal, y que facilitan su función de ejercer autonomía frente a otros órganos del poder público.

1.2.4.2. Órganos autónomos contemplados en la CPEUM

Actualmente, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, cuenta con un amplio número de órganos constitucionales autónomos que se han incrementado considerablemente en la última década. Si bien es cierto que el número de los órganos constitucionales autónomos es debatido en la comunidad académica, en opinión de este autor, los que cumplen con las características referidas con anterioridad y se encuentran contemplados en la Constitución Federal, son los siguientes:

- I. Universidades Públicas (Artículo tercero, fracción VII).
- II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Artículo tercero, fracción IX).
- III. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Artículo sexto, apartado A).
- IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Artículo 26, apartado B).

⁸³ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *Los Órganos Constitucionales Autónomos de México*, pp. 179 y 180.

- V. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artículo 26, apartado C).
- VI. Tribunales Agrarios (Artículo 27, fracción XIX).
- VII. Banco de México (Artículo 28, párrafo VI).
- VIII. Comisión Federal de Competencia Económica (Artículo 28, párrafo XV).
- IX. Instituto Federal de Telecomunicaciones (Artículo 28, párrafo XVI).
- X. Instituto Nacional Electoral (Artículo 41, fracción V, apartado A).
- XI. Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 73, fracción XXIX-H).
- XII. Fiscalía General de la República (Artículo 102, apartado A).
- XIII. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Artículo 102, apartado B).

I. Universidades Públicas

Originariamente, la Constitución Política de 1917, contempló tres aspectos fundamentales como ejes rectores del sistema educativo nacional, se trata de la libertad de enseñanza, laicidad y enseñanza gratuita. De esta forma, quedó huella materia de los acalorados debates del Constituyente de 1916-1917, por dotar a la educación de estos valores, consolidándose como un rubro vanguardista. Fue así, que el artículo tercero constitucional continuó por el camino evolutivo en el marco legal, destacando la participación de Don José Vasconcelos, que con sus esfuerzos se logró consolidar la federalización de la educación pública en México.

Al hablar de la autonomía universitaria es de fundamental trascendencia mencionar el desarrollo político-jurídico que acaeció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual jugó como un factor de indudable aportación para la consolidación de la figura de la autonomía de las universidades públicas.

En este tenor, un cambio de paradigma sustancial dentro del sistema jurídico nacional, acontecería en el año de 1929, cuando los congresistas de la XXXIII

Legislatura del Congreso de la Unión debatieran lo referente a la primera Ley Orgánica de la Universidad Nacional, contemplando la viabilidad de otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República para que decretara la ley dotando de autonomía a la Universidad Nacional. Y es que desde el Gobierno de Madero se propuso la elaboración de un proyecto de autonomía para la Universidad Nacional. No obstante, la autonomía se llevó a la ley hasta 1929.⁸⁴ Al respecto, el doctor Diego Valadés, en su obra *Derecho de la Educación* menciona: a los antecedentes del decreto presidencial que concedió la autonomía a la Universidad Nacional de 1929, debe sumarse el memorial que el estudiante de derecho Ricardo García Villalobos dirigió al presidente de la República, en el que claramente solicitaba que el rector de la Universidad fuese designado por el presidente de la República de una terna que en cada caso le presentara el Consejo Universitario. Este memorial fue presentado al presidente con fecha 27 de mayo de 1929, y fue a él a quien contestó el presidente Portes Gil para anunciar su determinación y conceder la autonomía a la Universidad Nacional.⁸⁵

En 1979, la Universidad Nacional Autónoma de México, celebraba el 50 aniversario de su autonomía, dando inicio a una etapa de consulta a diversos sectores académicos de educación superior pública. En esta misma línea, el Presidente José López Portillo presentó una iniciativa de reforma al artículo 3º constitucional, que en esencia radicaba en agregar una fracción la cual elevaría constitucionalmente la autonomía universitaria.

Después de ser discutida y aprobada por el Constituyente Permanente, la reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, algunos fragmentos de la exposición de motivos de esta señalaban:

“-El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es asimismo el

⁸⁴ El Decreto publicado el 5 de junio de 1929 definía a la Universidad Nacional de México, como una corporación pública, autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones que las señaladas por la Constitución General de la República.

⁸⁵ Valadés, Diego; *Derecho de la Educación*, México, UNAM-McGraw Hill, 1997, pp. 56-57.

mandato que impone el carácter democrático de nuestro sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

-La filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica. Supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura.

-La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.”

Por su parte, en concreto las dos fracciones integradas al artículo 3º constitucional exponían lo siguiente:

“VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su propio patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden

con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.⁸⁶

Con esto, se dio un avance fundamental en la educación superior nacional al permitir a ciertas instituciones contar con autonomía técnica y de gestión, así como determinar sus propios planes de estudios, métodos de ingreso y egreso tanto de personal docente como estudiantil; y demás gestiones necesarias para su correcto funcionamiento. Como lo es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, que su autonomía se convierte en un aspecto de fundamental importancia y ha ayudado a la consolidación de su calidad educativa.

II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

El 8 de agosto de 2002, durante el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada fue creado por decreto presidencial el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Desde su creación hasta el 16 de mayo de 2012 operó como organismo descentralizado de la SEP, para convertirse en un órgano descentralizado no sectorizado. Finalmente, con la reforma constitucional del 26 de febrero de 2013, durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, el INEE se erigió como un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1980.

Una de las vertientes torales de la reforma constitucional en comento, versó en la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que tiene como finalidad garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, donde el INEE tiene el papel de coordinar dicho sistema. Recordemos que al hablar de un sistema nacional éste engloba la concurrencia de los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. En virtud de lo anterior, es posible referir que el Sistema establece una eficaz coordinación de las autoridades educativas para analizar, promover y formular políticas integrales en la materia.

Así tenemos que, de conformidad con su ley reglamentaria, el INEE es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.⁸⁷

En esencia, su tarea versa en evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional, tanto en la educación básica como media superior, sea pública o privada, además con su autonomía garantiza la imparcialidad y formalidad en las evaluaciones. Su dirección recae en una Junta de Gobierno, la cual está compuesta por cinco integrantes.

El proceso de elección, de sus integrantes inicia con la terna que somete el Ejecutivo Federal al Senado de la República, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante, con el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara, o durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, en un plazo no mayor a 30 días. En caso de que la Cámara rechace la totalidad de la terna propuesta, se repetirá el procedimiento anteriormente señalado, sin embargo, si la segunda terna se rechazara, ocupará el cargo la persona que designe el Ejecutivo Federal.⁸⁸

⁸⁷ Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, artículo 22.

⁸⁸ Cabe destacar que como su creación fue reciente, la elección fue realizada por los cinco integrantes de la Junta de Gobierno, quienes asumieron su cargo el 30 de abril de 2013.

Atendiendo a una de las características expuestas por la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, las cuales se señalaron con anterioridad, encontramos que los integrantes de la Junta de Gobierno, deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto, así como cumplir los requisitos que establezca la ley. De igual forma, la duración del encargo supera cargos públicos como los de los representantes populares, al ser de periodos de siete años en forma escalonada, con posibilidad de una sola reelección.

III. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Durante la administración del Presidente Vicente Fox, el 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (hoy abrogada), la cual además de garantizar el acceso a la información de los órganos públicos y la protección de los datos personales, contempló la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sin embargo, se trató originariamente de un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Fue hasta la reforma constitucional en materia de Transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, cuando se modifica la primera fracción del apartado A, para incluir un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

Se trata del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que tiene competencia para conocer los

asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales por cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo público, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Se encuentra integrado por siete comisionados. En su nombramiento, interviene la Cámara de Senadores, donde previa consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará a los comisionados. Cabe destacar, que el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República, en un plazo de diez días hábiles.⁸⁹

Los Comisionados ejercen su cargo por siete años, sin posibilidad de reelección. Para ser comisionado se debe cumplir con los requisitos que prevé la Constitución Federal y la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es importante precisar, que el INAI es presidido por un Comisionado elegido en sesión pública mediante voto secreto por los siete integrantes del Pleno, requiriendo al menos cinco votos a favor. El Comisionado Presidente dura en su encargo tres años, con posibilidad de una reelección.

⁸⁹ En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante. (Artículo sexto CPEUM.)

IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El 3 de febrero de 1985, surgió una reforma constitucional que cambió radicalmente el artículo 26, implementando la planeación democrática del desarrollo nacional. Veintiún años más tarde, con la reforma publicada el 7 de abril de 2006, la trayectoria constitucional del artículo 26 tendría una segunda modificación, donde se dividió el artículo en dos apartados, A, y el apartado B. Este último estableció que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía cuyos datos serán considerados oficiales.

Así, tenemos que el Sistema tiene como finalidad suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Para tales efectos, el Sistema cuenta con un organismo dotado de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Se trata del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contando con las facultades necesarias para realizar su mandato constitucional.

Es importante mencionar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía fue creado desde el 25 de enero de 1983, mediante decreto presidencial, aunque su autonomía constitucional llegó hasta el año 2006 con un cambio de nombre.

En cuanto a su administración, el INEGI cuenta con una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, de los cuales uno será presidente de la misma y del Instituto. En la designación de sus integrantes interviene el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Cabe destacar que el presidente del Instituto es nombrado por el Presidente de la República, de entre los miembros de la Junta de Gobierno, los demás integrantes acuden como vicepresidentes de la misma.

V. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

En el 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se instauró la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como instancia con autonomía técnica y de gestión, teniendo como facultades medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social.

No obstante, fue hasta febrero de 2014, cuando mediante el Decreto de reforma en materia política-electoral, se llevaría a la CPEUM, este órgano autónomo, al agregar el apartado C al artículo 26, creando al CONEVAL.

De conformidad con el mandato constitucional, dicho órgano estará integrado por un Presidente y seis Consejeros, los cuales deberán cumplir los requisitos de elegibilidad. Su designación corre por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Su nombramiento, podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

Por su parte, el Presidente del órgano autónomo durará en su encargo cinco años con posibilidad de una reelección.

VI. Tribunales Agrarios

Sin duda alguna, el artículo 27 constitucional es uno de los más reformados dentro del sistema jurídico nacional, con 20 modificaciones en 100 años de vigencia constitucional. Una de ellas, formalizada el 6 de enero de 1992 con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, tratándose de una reforma que modificó radicalmente la materia agraria.

Esta reforma, dio fin al reparto agrario iniciado por la Revolución Mexicana, modificándose el párrafo tercero y la fracción XV, y derogando las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación, se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempló la creación de tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.⁹⁰

La implementación de dichos tribunales fue en atención a la obligación estatal por disponer de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de las tierras. Asimismo, el párrafo primero de la fracción XIX del artículo 27 constitucional, enmarcó en jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Posteriormente, fue expedida la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el 26 de febrero de 1992, definiendo a los Tribunales Agrarios como los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Al respecto, la Ley Orgánica, refiere que la composición de los tribunales agrarios se divide en un Tribunal Superior Agrario, y los Tribunales Unitarios Agrarios.

El primero, se encuentra integrado por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales presidirá el Tribunal Superior Agrario, su nombramiento es por el propio

⁹⁰ S/A; *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Novena edición, 2016, p. 590.

Tribunal, y durará en su encargo tres años con posibilidad de reelección. Los otros magistrados duran en su encargo seis años. Asimismo, encontramos que existen magistrados supernumerarios que suplen a los titulares.

En cuanto a las atribuciones del Tribunal Superior Agrario encontramos lo siguiente:

- Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República en materia agraria;
- Establecer el número y sede de los tribunales unitarios;
- Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias;
- Determinar la suplencia del magistrado supernumerario por la ausencia de algún magistrado;
- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de los tribunales unitarios;
- Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios, cesarlos, suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos;
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;
- Conocer las denuncias o quejas que se presenten contra los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas aplicables; y
- Aprobar el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, así como las demás disposiciones reglamentarias.

Su competencia versa primordialmente sobre el recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones; conflictos de competencia entre los tribunales unitarios; el establecimiento de jurisprudencia; entre otras.

Por otra parte, los Tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario. Estos Tribunales son competentes para conocer por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

VII. Banco de México

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se exceptuaba la emisión de billetes por medio de un solo Banco controlado por el Gobierno Federal, complementándose con la fracción X del artículo 73, que facultaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco Único de Emisión. No obstante, la fundación del llamado Banco único de emisión, se llevaría a cabo hasta el 1 de septiembre de 1925, mediante sesión solemne, presidida por el Presidente Plutarco Elías Calles, creándose como una Sociedad Anónima.

Sin embargo, su autonomía constitucional se consolidó hasta el 20 de agosto de 1993 con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, cuando se publicó la reforma al artículo 28 de la CPEUM que dotaba de autonomía al Banco Central del Estado, para el ejercicio de sus funciones y su administración.

De conformidad con la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, el Banco Central denominado Banco de México, tiene por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Entre sus funciones encontramos:

- Regular la emisión y circulación de moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal;
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica;
- Participar en los organismos internacionales en materia económica o financieras.

El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México se encuentran encomendado a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Es importante agregar que, de los cinco miembros, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

En cuanto a su duración, tenemos que el cargo de Gobernador dura seis años y el de Subgobernador ocho años. El periodo del Gobernador comienza el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Por su parte, los periodos de los Subgobernadores son escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Cabe destacar que las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Una de las funciones fundamentales del Banco de México, la encontramos prevista en el artículo 51 de la Ley del Banco de México, señalando que el Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución correspondiente

a dicho ejercicio, y un informe sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en dicho trimestre, así como la ejecución de la política monetaria del trimestre de que se trate y, en general, las actividades del Banco durante dicho periodo, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

VIII. Comisión Federal de Competencia Económica

Dentro de la esencia constitucional del artículo 28 se encuentra un principio fundamental, se trata de la prohibición de los monopolios. En este sentido, y buscando dotar de un órgano garante que prevenga, investigue y combata los monopolios, prácticas monopólicas y las concentraciones, en 1993 se crea la Comisión Federal de Competencia Económica, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, dotado con autonomía técnica y operativa encargada de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica en México.

El 11 de junio de 2013, en el Diario Oficial de la Federación se publicó una reforma constitucional al artículo 28, que establecería la Comisión Federal de Competencia Económica, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objeto de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establezca la CPEUM y las leyes aplicables.

Su integración está compuesta por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. El Comisionado Presidente, es nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.

La durabilidad del cargo de Comisionado es por nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo.

Cabe destacar que para ser Comisionado se deben cumplir las disposiciones que mandata el artículo 28 constitucional, además de que dichos requisitos deberán ser acreditadas ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sus atribuciones se encuentran determinadas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), destacando las siguientes:

- Garantizar la libre competencia y competencia económica;
- Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre competencia;
- Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las Autoridades Públicas para el combate y prevención de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas, barreras a la libre competencia y la competencia económica;
- Formular denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre competencia y competencia económica;
- Resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de la LFCE;
- Promover el estudio, la divulgación y la aplicación de los principios de libre competencia y competencia económica;
- Publicar las Disposiciones Regulatorias que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones; entre otras.

IX. Instituto Federal de Telecomunicaciones

El Instituto Federal de Telecomunicaciones fue creado en la reforma al artículo 28 constitucional, publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. El precepto constitucional señala que es un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo como objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

De igual forma, nuestra CPEUM le otorga al Instituto Federal de Telecomunicaciones la función de autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, ejerciendo las facultades constitucionales y legales que se le otorgan a la Comisión Federal de Competencia Económica, pero con aplicación a la rama de telecomunicaciones, además de regular asimétricamente a los participantes en estos mercados, con la finalidad de eliminar las barreras de la competencia y la libre concurrencia, así como imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y podrá ordenar la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias que aseguren el cumplimiento de estos límites, en observancia con la garantía constitucional de los artículos 6º, 7º y 28.

En virtud de lo anterior, el Instituto Federal de Telecomunicaciones cuenta con facultades de otorgamiento, revocación y autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Como se mencionó con anterioridad, existen disposiciones en común entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que ambos se integran por siete comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Existiendo la

misma forma procedimental de elección de sus titulares, y del Comisionado Presidente, al ser nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión.

La duración del encargo de los comisionados es de nueve años, y no pueden ser reelectos. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procede a la designación correspondiente con base en el ordenamiento constitucional.

De igual forma, los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones enlista en LXIII fracciones sus atribuciones, destacando las siguientes:

- Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión;
- Otorgar las concesiones previstas en esa Ley y resolver sobre su prórroga, modificación o terminación por revocación, rescate o quiebra, así como autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones;
- Publicar los programas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico que se deriven del Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico;
- Llevar a cabo los procesos de licitación y asignación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico en materia de telecomunicaciones y

radiodifusión, y de recursos orbitales con sus bandas de frecuencias asociadas;

- Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva;
- Resolver los desacuerdos de compartición de infraestructura entre concesionarios;
- Determinar la existencia de agentes económicos con poder sustancial en los mercados relevantes que correspondan, así como agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia en los mercados;
- Autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión en los términos de esta Ley, y cuando los títulos de concesión lo prevean, así como cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial;
- Vigilar el cumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión otorgados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y ejercer facultades de supervisión y verificación;
- Colaborar con el Ejecutivo Federal en la negociación de tratados y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y vigilar su observancia en el ámbito de sus atribuciones;
- Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión; entre otras.

X. Instituto Nacional Electoral

Uno de los pilares fundamentales del ejercicio de la democracia en México es la materia electoral, la cual, ha tenido una constante y firme evolución desde principios del siglo XX.

La lucha política de la Revolución Mexicana dejó huellas materiales y jurídicas de aquellos días, tales como la Ley electoral del 19 de diciembre de 1911 y su reforma de 1912, las cuales contemplaron rubros de vital trascendencia como lo es la organización de registro de electores, o dotar de personalidad jurídica a los partidos políticos, así como la elección directa de los integrantes del Congreso de la Unión.

Posteriormente, el jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza expediría la ley electoral de 1917, donde se cambió el paradigma en la elección del Presidente de la República, dejando atrás la forma indirecta heredada del constitucionalismo norteamericano, para consolidarse una elección directa por mayoría absoluta. Ajustándose los métodos de elección de los representantes populares sin la existencia de un órgano revisor y organizador.

Sin embargo, fue hasta el 7 de enero de 1946 durante la administración del Presidente Manuel Ávila Camacho cuando se expidió la Ley Federal Electoral la cual creó una Comisión Federal de Vigilancia Electoral encargada de coordinar y vigilar las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación, el cual presidía la misma, otro miembro del gabinete, dos comisionados de los partidos nacionales con mayor votación, un senador y un diputado, y el notario público más antiguo del Distrito Federal, que fungiría como secretario.

Dicho organismo operó hasta 1951, al ser sustituido por la Comisión Federal Electoral, con la publicación de la nueva ley electoral del 4 de diciembre de 1951. Una de las modificaciones versó en incrementar el número de representantes partidarios en la Comisión, misma que sería disuelta en 1990, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de reformas constitucionales al artículo 41, creando un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, al cual se le denominaría Instituto Federal Electoral.

Así tenemos que el Instituto Federal Electoral (IFE) ejercería la autoridad en materia electoral, con profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus

decisiones, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. El IFE, tenía como órgano central al Consejo General.

Este Consejo General, originariamente estaba integrado por:

1. El Presidente del Consejo General, que era el Secretario de Gobernación.
2. Seis Consejeros Magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.
3. El Director y el Secretario General del Instituto.
4. Dos diputados y dos senadores (representantes de los dos grupos parlamentarios más numerosos en cada Cámara).
5. Un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.

El 19 de abril de 1994, se publicaría la cuarta reforma al artículo 41 constitucional, en ella, se mencionó que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Con esta reforma, se elevaría a rango constitucional la autonomía del IFE.

Asimismo, en ese mismo año, la reforma electoral instituyó la figura de los “consejeros ciudadanos”, los cuales eran propuestos por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran.

Así, el Consejo General del IFE, modificaría su estructura organizativa, para quedar de la siguiente forma:

1. Un Presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación)
2. Seis consejeros ciudadanos

3. Cuatro consejeros del poder legislativo
4. Representantes de los partidos políticos con registro.

Posteriormente, con la reforma electoral de 1996, se modificaría de nueva cuenta la forma en que se constituía el Consejo General del IFE, quedando de la siguiente forma: Un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

El consejero Presidente del Consejo General se elegía por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios.

Por su parte, los consejeros del Poder Legislativo eran propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con la misma afiliación partidista en ambas Cámaras, con la excepción de que sólo se permitiría un consejero por grupo parlamentario, y contaban con voz, pero sin voto.

En cuanto a los consejeros electorales, su método de elección se ejercía por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulaban los grupos parlamentarios.

Finalmente, una de las modificaciones de la reforma constitucional en materia política-electoral del presidente Peña Nieto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue sustituir la denominación “Federal” por “Nacional”, en cuanto al Instituto encargado de organizar los procesos electorales en nuestro país. Asimismo, se agregaron disposiciones que regulan la distribución de los tiempos en radio y televisión, así como señalar las funciones específicas de dicho instituto respecto a los procesos electorales federales y locales. Concretamente, la reforma fortalece a la autoridad electoral a través de la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE).⁹¹

⁹¹ Gobierno de la República, La Reforma Político Electoral, pp. 4 y 9. Disponible para su consulta en:

Así tenemos que, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. Asimismo, el INE cuenta con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

Entre sus fines se encuentra: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; entre otras.

Como se encontraba estipulado en el IFE, el INE tiene como órganos centrales el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

A diferencia de la anterior estructura del IFE, el Consejo General del INE, se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

La elección del Consejero Presidente del Consejo General se mantiene, al ser electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

El método de elección de los Consejeros del Poder Legislativo es de la siguiente forma: serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, aunque cuente con reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. De igual forma se mantiene el precepto de que los Consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto.

Los Consejeros electorales al igual que el Consejero Presidente duran nueve años en su cargo, sin posibilidad de reelección, mismos que serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, observando las disposiciones de la fracción V, apartado A, del artículo 41 constitucional.

Es importante puntualizar que el Consejo General funge como órgano superior de dirección en materia electoral, teniendo la responsabilidad de vigilar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en la materia, velando los principios que defina la Ley.

XI. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El 10 de agosto de 1987, fue publicada la trigésimo tercera reforma al artículo 73 constitucional⁹², esta reforma, adicionó la fracción XXIX-H, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía, teniendo a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal y los particulares.

Posteriormente, el 28 de junio de 1999, se modificó la fracción XXIX-H, para puntualizar que los tribunales de lo contencioso-administrativo, tienen a su cargo

⁹² Cabe destacar que el artículo señalado es el que cuenta con más reformas, ya que al 5 de febrero de 2017, son 78 sus modificaciones.

dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Finalmente, con la reforma publicada el 27 de mayo de 2015, en el Diario Oficial de la Federación, la fracción XXIX-H vuelve a ser objeto de modificación, facultando al Congreso de la Unión para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. Manteniendo su finalidad de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Además, se precisa que dicho órgano será competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Su funcionamiento es en Pleno o en Salas Regionales. La Sala Superior del Tribunal se integra por dieciséis magistrados, designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, o si se encuentra en receso éste último, por la Comisión Permanente. La durabilidad del encargo es de quince años improrrogables.

En cuanto a los magistrados de la Sala Regional, son designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Su función la desempeñan por periodos de diez años con posibilidad de ser considerados para nuevos nombramientos.

Cabe mencionar que, de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada el 18 de julio de 2016, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Entre sus atribuciones señaladas en su Ley Orgánica se encuentra la facultad de conocer de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

XII. Fiscalía General de la República

El texto original de nuestra CPEUM contemplaba en su artículo 102, al Ministerio Público de la Federación, donde se facultaba al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus funcionarios. De igual forma, se precisó la intervención del Procurador General de la República en todos los negocios en que la federación fuese parte, además de ser el consejero jurídico del Gobierno, manteniéndose así hasta la reforma del 31 de diciembre de 1994 del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, donde se modificó el sistema de nombramiento del procurador y se eliminan sus facultades como consejero jurídico del gobierno Federal.

Un parteaguas llegó con la reforma política-electoral del 10 de febrero de 2014, donde se estableció un cambio radical en la Procuraduría General de la República, al modificar el apartado A, del artículo 102 constitucional, creando una institución denominada Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual organizará al Ministerio Público de la Federación.

El precepto constitucional, señala los requisitos para ser Fiscal General de la República, además de que el mismo durará en su encargo nueve años,

consolidándose como un cargo transexenal de vital trascendencia. Su designación puede ser considerada como uno de los métodos más exhaustivos de la Constitución Federal, al ser de la siguiente forma: a partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. Cabe destacar que el Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley, aunque dicha remoción podrá ser objetada por la Cámara de Senadores.

Asimismo, se señala que la Fiscalía General, contará al menos con las Fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. No obstante, el nombramiento y remoción de los fiscales especializados, podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Como directriz fundamental, al Ministerio Público de la Federación le corresponde la procuración de la justicia. Por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

Cabe destacar que aún no entra en vigor la Ley Orgánica que regule y formalice la creación de la Fiscalía General de la República, quedando a espera de la legislación que expida el Congreso de la Unión, en atención al artículo décimo

sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que refiere que las disposiciones que crean la Fiscalía entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión.

Además, se puntualiza que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto, Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A.⁹³

Sin duda alguna, a pesar de que este órgano constitucional autónomo no se ha instalado formalmente, las directrices que marca la norma constitucional sustentan un afianzamiento de este órgano con autonomía, profesionalismo, imparcialidad y fortaleza, lo cual le permitirá una mejor actuación dentro del andamiaje jurídico nacional.

XIII. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Conocida comúnmente como CNDH, sus orígenes datan del 6 de junio 1990, cuando por medio de un decreto firmado por el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, teniendo como finalidad promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos.

⁹³ Al respecto, el 29 de septiembre de 2016, el titular del Poder Ejecutivo Federal envió una iniciativa que reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. El objeto de la iniciativa es precisar el procedimiento para la elección del Fiscal General de la República, especificando que el titular de la Procuraduría General de la República continuará en su encargo hasta que el Senado designe al Fiscal General.

Anteriormente, este órgano desconcentrado contaba con un titular que era nombrado libremente por el Presidente de la República; un secretario ejecutivo; un consejo honorario; un secretario técnico y un visitador. Cabe destacar, que la injerencia del Presidente de la República se encontraba fuertemente marcada, por lo que la siguiente etapa, en víspera de una consolidación y mejor funcionamiento fue llevarla al texto constitucional, suceso que aconteció el 28 de enero de 1992.

No obstante, su autonomía la adquirió en la reforma al artículo 102, apartado B, publicada el 13 de septiembre de 1999, donde se determinó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano autónomo, con capacidad de gestión, presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Entre sus modificaciones más importantes encontramos el procedimiento de designación de su titular y de los miembros del Consejo Consultivo, y la duración de los cargos.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la define como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Su integración está compuesta por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además de contar con un Consejo, para el desempeño de sus funciones, mismo que estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá

a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos. Con base en dicha auscultación, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o, en su caso, la ratificación del titular.

El cargo de Presidente de la CNDH es por cinco años con posibilidad de una reelección.

Es importante puntualizar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011, trajo grandes cambios progresivos para este organismo defensor de los derechos humanos conocido también como *Ombudsman*, mismos que podemos agrupar en cinco rubros:

- I. Establece la obligación de todos los servidores públicos a responder las recomendaciones del *Ombudsman*, cuando no sean aceptadas o cumplidas se deberá fundar, motivar y publicar dicha negativa, en cuyo caso el Senado, o en su defecto la Comisión Permanente o el organismo legislativo correspondiente, podrá llamar, a solicitud del organismo emisor de la recomendación a la autoridad recomendada para explicar el motivo de su negativa.
- II. Se retiró la prohibición de conocer asuntos laborales.
- III. Se dispone que los organismos públicos de las entidades federativas gocen de autonomía.
- IV. Se constitucionalizó la obligación para que la designación del Presidente, los consejeros de la CNDH y sus homólogos locales se hiciera previa consulta pública y transparente.
- V. La CNDH podrá iniciar investigaciones a violaciones a derechos humanos.⁹⁴

⁹⁴ S/A; *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, op. cit., Volumen X, pp. 239 y 240.

Actualmente, y en términos generales, posee como principales atribuciones las siguientes:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos;
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas;
- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden;
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, entre otras.

Una facultad constitucional en la que es importante enfatizar es en la consagrada en la fracción II, inciso g) del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental. El cual, permite que las acciones de inconstitucionalidad podrán ser ejercitadas, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de

publicación de la norma por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Capítulo II

Evolución histórica y jurídica del Poder Legislativo en México

2.1 Repaso por los antecedentes históricos del Poder Legislativo en el Mundo

En los Estados libres, donde todo hombre, en quien se reconoce un alma libre, debe gobernarse a sí propio, sería preciso que el poder legislativo correspondiese al pueblo en cuerpo; pero como esto no es posible en los Estados de mucha extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños, se necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

-Montesquieu

En la actualidad, observamos que el Poder Legislativo encuentra diversos términos gramaticales dentro de los regímenes constitucionales comparados, tales como Parlamento, Congreso, Asamblea, u órgano legislativo, encontrando como punto común su naturaleza deliberativa en los asuntos públicos; consolidando un papel de suma importancia dentro de la organización y funcionamiento de los Estados modernos.

Sin embargo, cabe destacar que los orígenes de este ente se remontan incluso un poco antes de la creación de los Estados modernos donde su evolución es materia de constante análisis, ya que incluso en sus primeros antecedentes no se trataba de una institución legislativa como hoy la conocemos, más bien, ejercía funciones de carácter judicial o decisiones administrativas, asimismo, el método de elección de sus integrantes, no tenía carácter democrático.

En virtud de lo anterior, el presente capítulo tiene como finalidad realizar un acercamiento a la concepción del Poder Legislativo. Por ello, para su mejor comprensión es necesario remontar a sus antecedentes históricos, políticos y jurídicos que lo llevaron a consolidarse como parte de los poderes públicos en los

Estados modernos. Por citar un ejemplo de dicho argumento, es menester resaltar que incluso en la creación de nuevos Estados, como lo sucedido en el año 2011 con la independencia de Sudán del Sur –Constitución de más reciente creación-, se contempla la división de poderes con el funcionamiento de un órgano legislativo, denominado *National Legislature of South Sudan*.⁹⁵

2.1.1. El origen del Parlamento

De conformidad con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, el término Parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar, designándolo como el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, conformado por una o dos cámaras.⁹⁶ Así, un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional, es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que juntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables.⁹⁷

En lo que concierne a sus estudios históricos es posible afirmar que si bien es cierto que el Parlamento nace formalmente con la Carta Magna de Juan Sin Tierra en 1215, sus antecedentes más remotos datan de la época Antigua, particularmente en las civilizaciones griega y romana.

En la civilización griega, existieron diversas instituciones que ejecutaban actos de índole legislativa, como lo fue la *Heliea* o Tribunal Popular, la *Ecclesia* o

⁹⁵ Cfr., *The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011*, consultada en: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ss/ss013en.pdf>

⁹⁶ Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.); *Diccionario universal de términos parlamentarios*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 695.

⁹⁷ *Ibidem*; P. 696

Asamblea Pública, o la *Boulé* o Consejo de los Quinientos. La *Heliea* poseía facultades primordialmente judiciales, sin embargo también tenía funciones de carácter legislativas. Por su parte, la *ecclesia* se trataba de un Tribunal popular compuesto por ciudadanos atenienses, que participaban mediante el uso de la palabra en la realización de propuestas de nuevas leyes. Finalmente, la *Boulé* era la encargada de dirigir la vida pública de Atenas, teniendo como objeto moderar la actividad legislativa ejercida por la Asamblea Pública, pudiendo abrogar las leyes o decretos. Se le conoce también como Consejo de los Quinientos, toda vez que se componía de 500 ciudadanos mayores de 30 años, designados por sorteo.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la civilización griega legó al mundo la concepción filosófica y práctica de la democracia, término proveniente del latín *democratia*, que a su vez se deriva del griego *demos*: pueblo y *kratos*: gobierno popular.⁹⁸

Por otra parte, en la civilización romana, existían tres instituciones políticas que sentaron un precedente en el sistema de gobierno; se trata del monarca, las asambleas populares deliberativas y el Senado como órgano consultivo. Este último, como lo señala acertadamente el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, ejercía el Poder Legislativo a través de leyes que se denominaban *senatus consultus*, expedidos generalmente a moción del emperador, cuya intervención en la elaboración normativa se conoce con el nombre de *oratio principiis* o sea, el discurso que pronunciaba ante dicho cuerpo para apoyar su proyecto o posición legal.⁹⁹

Cabe destacar, que sus funciones evolucionaron durante la historia romana, ya que en la Monarquía romana el Senado ejercía la función de asistir al rey aconsejándole para el mejor gobierno. Mientras que en la República el Senado se encargaba de la política interna y externa, nombraba embajadores y recibía a los

⁹⁸ *Ibidem*, p.329.

⁹⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio; *op. cit.*, p. 614.

embajadores extranjeros que llegaran a Roma; así como en caso de guerra designaba a los generales que la conducirían.¹⁰⁰

La siguiente etapa y una que puede considerarse como la fundamental en la creación del Parlamento la encontramos en Inglaterra¹⁰¹ con la institución denominada *Witenagemot*, la cual era un consejo de carácter real en la que concurrían los nobles, obispos, consejeros del rey, así como personas de gran relevancia para la vida pública entre los siglos VII y XI. Además, este consejo se reunía cada vez que debía resolver problemas en momentos de crisis como la falta absoluta del rey, o se reunía un pequeño cuerpo de consultores para la promulgación de leyes o códigos.¹⁰²

Posteriormente, llegaría el Consejo del Rey o *Curia Regis*, el cual sustituiría al *Witenagemot*. El Consejo del Rey tendría funciones hasta 1154, con la creación del *Magnum Concilium*, al que posteriormente se le uniría el *Commune Concilium*. Cabe destacar que de 1154 a 1331, la institución parlamentaria británica fue unicameral; el cambio aconteció en el año 1332 cuando el Parlamento inglés se dividió en dos Cámaras, por un lado, la Cámara de Lores y, por otro, la Cámara de los Comunes, cuyas denominaciones perduran en la actualidad.¹⁰³

Lo cierto es que el Parlamento inglés nace con la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215, cuando se configuraron las circunstancias fundamentales que consolidaron el establecimiento de este órgano de representación, integrado por pares laicos y eclesiásticos.

El Parlamento inglés, sin duda, es el gran precedente institucional del Poder Legislativo, el cual, expone una directriz de la función legislativa, misma que fue abordada dentro del sistema de división de poderes en los Estados modernos,

¹⁰⁰ Padilla Sahagún, Gumesindo; *Derecho Romano*, México, Cuarta edición, Mc Graw Hill, 2008, p.4.

¹⁰¹ No obstante, según los escandinavos, la institución parlamentaria tiene su origen en Islandia. Cfr. Colliard, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981, p.65.

¹⁰² H.R., Loyn; *The governance of Anglo-Saxon England 500-1087*, Estados Unidos de Norteamérica, California, Standford University Press, 1984, p. 101.

¹⁰³ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 17 y 18.

primordialmente siguiendo la rectoría de los tratados expuestos por John Locke y el Barón de Montesquieu.

2.1.2. La Convención de Filadelfia y el modelo de representación bicameral en Estados Unidos de América

Uno de los movimientos de mayor importancia dentro de la historia de los Estados modernos es la independencia de las 13 colonias norteamericanas en el año de 1776, la cual marcó un inicio de una revolución dentro de la concepción ideológica de los regímenes de gobierno, su representación y organización.

Para ello, es necesario remontar brevemente a la historia de los Estados Unidos de América comenzando a mediados del siglo XVIII, cuando, derivado de las "leyes intolerables" aprobadas por el Parlamento Británico, los habitantes de América decidieron organizarse para emprender una serie de medidas que buscaba garantizar algunos ideales como la libertad.

Fue así, que el 5 de septiembre de 1774, representantes de 12 de las 13 colonias¹⁰⁴ se reunieron en Filadelfia, erigiendo el Primer Congreso Continental, del cual emanó la Declaración de Derechos y Agravios dirigida al pueblo de la Gran Bretaña y de las colonias, informando al Parlamento Británico que las colonias debían ejercer la facultad de manejar sus asuntos internos sin intervención del gobierno de la Gran Bretaña.

Un año más tarde, y poco después del inicio de la guerra de independencia de los Estados Unidos de América se organizaría el Segundo Congreso Continental, designando a Thomas Jefferson, de Virginia como líder del Comité que prepararía un documento donde se expresaran las reclamaciones de las colonias contra el gobierno de la Gran Bretaña y se manifestara la intención de separarse de ellas. Dicho documento fue ratificado el 4 de julio de 1776, denominándosele

¹⁰⁴ Con excepción de Georgia.

Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, destacando el siguiente fragmento:

*Por lo tanto, los Representantes de los Estados Unidos de América, convocados en Congreso General, apelando al Juez Supremo del mundo por la rectitud de nuestras intenciones, en nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas Colonias, solemnemente hacemos público y declaramos: Que estas Colonias Unidas son, y deben serlo por derecho, Estados Libres e Independientes; que quedan libres de toda lealtad a la Corona Británica, y que toda vinculación política entre ellas y el Estado de la Gran Bretaña queda y debe quedar totalmente disuelta; y que, como Estados Libres e Independientes, tienen pleno poder para hacer la guerra, concertar la paz, concertar alianzas, establecer el comercio y efectuar los actos y providencias a que tienen derecho los Estaos Independientes.*¹⁰⁵

Es importante puntualizar que, en ese mismo año pero con fecha 12 de junio, surge un documento inspirativo para los ordenamientos jurídicos universales, tratándose de la Declaración de Derechos de Virginia, conocida como la primera carta de derechos humanos de la historia contemporánea, aunque algunos aspectos fueron retomados de la *Bill of Rights* de Inglaterra en 1689.

Cabe destacar que la Carta de derechos de Virginia incluso sirvió de inspiración para la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en 1789.¹⁰⁶

En la Declaración de Derechos de Virginia, destaca el siguiente artículo en referencia con el Poder Legislativo:

V. Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado deben estar separados y que los miembros de los dos primeros (poderes) deben ser conscientes de las cargas del pueblo y participar en ellas y abstenerse de imponerle medidas opresivas. Que en periodos determinados se les vuelva a

¹⁰⁵ *Declaración de Independencia de Estados Unidos de América*, consultada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf

¹⁰⁶ Cfr. Jellinek, Jorge; *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, pp. 26, 30, 32, 104 y 110.

su condición privada, al cuerpo (social) de donde procedían, y sus avances se llenen mediante elecciones frecuentes, ciertas y regulares, en las que puedan volver a elegirse o todos o parte de los antiguos miembros (de dichos poderes), según lo dispongan las leyes.¹⁰⁷

Este documento sin duda alguna expuso un cambio de paradigma en las relaciones y funcionamiento de los Estados contemporáneos, donde sus ideales perdurarían institucionalmente hasta la actualidad en la mayoría de los países.

Retomando el camino histórico del constitucionalismo norteamericano, observamos que a pesar de la declaración de su independencia y de sus esfuerzos jurídicos por crear las normas que lo dotaran de garantías jurídicas, aunque el conflicto bélico culminara en 1781, su independencia llegaría hasta el 15 de abril de 1783 con la firma del tratado de París, bajo el reconocimiento de la independencia, libertad y soberanía de las extintas 13 colonias norteamericanas.

Así, las colonias pasaron a ser Estados libres y soberanos, en principio adoptando el régimen de la Confederación, sin embargo, dicha organización fracasaría al no garantizar estabilidad económica, reconocimiento internacional y progreso social en los estados, por lo que el 14 de mayo de 1787 se reuniría una Convención en Filadelfia con la intención de revisar los artículos de la Confederación. En este sentido, en la Convención de Filadelfia fueron expuestas dos corrientes ideológicas; en primer término, los estados grandes, determinaron la creación de un poder nacional que se dividiría sus funciones bajo la tesitura de la división de poderes, lo anterior contemplado en el *Plan de Virginia*. Este plan contemplaba que el Poder Legislativo se dividiría en dos Cámaras y tenía como base la proporcionalidad de la población, favoreciendo a los estados grandes.

En contraparte, los estados pequeños buscaban ampararse bajo el proyecto denominado *Plan de Nueva Jersey*, donde el Poder Legislativo recaería en una

¹⁰⁷ *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (12 de junio de 1776)*, consultada en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>

sola cámara, que se integraría de acuerdo con un sistema de selección de representantes de forma paritaria acorde con cada Estado.

Evidentemente, se trataba de un choque de posiciones entre los estados, por lo que se buscaría llegar a un punto en común que obtuviera la aprobación mayoritaria. En este tenor, surgió un tercer plan denominado *Transacción de Connecticut*, en el cual se retomaba el planteamiento del *Plan de Virginia*, creando un Congreso bicameral, una que representase de manera proporcional al grueso de la población (*The House of Representatives*), a fin de reflejar sus intereses, y otra que representara de manera paritaria a las partes integrantes de la federación (*Senate*), mecánica retomada del *Plan de Nueva Jersey*. Dicha propuesta fue aceptada y con ello nació el Estado federal y el bicameralismo.¹⁰⁸

Por ello, que a los Estados Unidos de América se le considere como el punto de partida en el constitucionalismo contemporáneo por su división de poderes. Esta división tiene como finalidad crear un sistema de pesos y contrapesos que equilibre el poder público en el país.

En la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada el 17 de septiembre de 1787, el artículo primero, primera sección expone lo referente al Poder Legislativo, señalando que todos los poderes legislativos otorgados en la Constitución corresponderán a un Congreso bicameral que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.

La Cámara de Representantes, consagrada en la segunda sección del artículo primero, es la cámara baja del Congreso norteamericano, actualmente está integrada por 435 miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos estados. Donde el número de representantes por cada entidad dependerá de la población que tenga el mismo, estableciendo que cada estado tendrá el derecho de por lo menos contar con un Representante. De igual forma, se establece que

¹⁰⁸ Aragón Reyes, Javier; *Composición del Senado en los Estados Unidos Mexicanos, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, IJ-UNAM, 1999, p. 27.

se realizará un censo cada diez años para determinar el porcentaje de población por Estado.

En caso de vacantes en la representación de cualquier Estado, la Constitución estipula que la autoridad ejecutiva del Estado deberá expedir un decreto donde se convoquen a elecciones con el objeto de llenar la vacante.

Los requisitos para ser Representante es ser mayor de 25 años y contar con la ciudadanía de los Estados Unidos por al menos siete años, así como haber residido en el estado en el cual se presente para ser elegido.

Finalmente, la Constitución norteamericana estipula que la Cámara de Representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios, así como el fundamento para ejercer el juicio conocido como *impeachment*, que tiene como finalidad presentar cargos en juicios políticos, es importante puntualizar que es exclusivo de esta Cámara, ya que el Senado es el único facultado para juzgar.

El Presidente de la Cámara de Representantes, conocido como *Speaker of the United States House of Representatives*, cuenta con facultades para dirigir los debates en la Cámara, así como algunas funciones particulares de carácter administrativo, además de ser la segunda persona en la línea de sucesión del Presidente de los Estados Unidos.

Actualmente la Cámara de Representantes cuenta con los siguientes Comités:

- I. Administración de la Cámara
- II. Agricultura
- III. Asuntos de los Veteranos
- IV. Ciencia, Espacio y Tecnología
- V. Créditos
- VI. Educación y la Fuerza Laboral
- VII. Energía y Comercio
- VIII. Ética
- IX. Formas y Medios

- X. Inteligencia
- XI. Judicial
- XII. Pequeños Negocios
- XIII. Presupuesto
- XIV. Recursos Naturales
- XV. Reglas
- XVI. Relaciones Exteriores
- XVII. Seguridad Nacional
- XVIII. Servicios Armados
- XIX. Servicios Financieros
- XX. Supervisión y Reforma del Gobierno
- XXI. Transporte e Infraestructura.

Asimismo, existen los siguientes comités conjuntos:

- I. Comité Económico Conjunto
- II. Comité Conjunto sobre la Biblioteca
- III. Comité Conjunto de Impresión
- IV. Comité Conjunto de Impuestos.

Cabe destacar que existen algunos puntos en común entre la Cámara de Representes y el Senado, como lo son los siguientes:

- La cuarta sección del artículo primero constitucional determina que los lugares, época y modo de celebrar las elección para senadores y representantes serán prescritas en cada Estado por su legislatura, sin embargo, el Congreso está facultado para formular o alterar las reglas citadas en cualquier momento por medio de una ley, a excepción de los lugares de elección de los senadores.
- Se establece que el Congreso de los Estados Unidos deberá reunirse por lo menos una vez al año, misma que será el primer lunes de diciembre.
- Cada Cámara deberá calificar las elecciones, los informes sobre los escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros.

- Se determina que una mayoría de cada Cámara constituirá el quórum necesario para deliberar, agregando que un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro, y se autoriza a compeler a los miembros ausentes para que asistan bajo el modo y penas que determine cada cámara.
- Cada cámara podrá elaborar su reglamento interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con la aprobación de las dos terceras partes.
- De igual forma, cada cámara contará con un diario de sus sesiones y lo deberá publicar.
- Ninguna de las Cámaras podrá suspender el periodo de sesiones por más de tres días ni acordar que se celebrarán en un lugar distinto al establecido, sin el consentimiento de la otra Cámara.
- Tanto senadores como representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los Estados Unidos.
- Un punto de gran relevancia es el estipulado en la cláusula primera de la sexta sección, referente a lo que hoy conocemos como fuero parlamentario, ya que senadores y representantes, exceptuando los casos de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán de la prerrogativa de no ser arrestados durante el tiempo de su encargo.
- Ningún senador ni representante, mientras tenga este cargo, podrá ocupar cualquier empleo público que dependa de los Estados Unidos.
- Cualquier cámara puede originar un proyecto de ley, salvo los que tengan que ver con obtención de ingresos, mismos que son facultad exclusiva de la Cámara de Representantes.

En cuanto a las facultades con las que cuenta el Congreso de los Estados Unidos de América, encontramos que la octava sección del artículo primero refiere las siguientes facultades:

- Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
- Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
- Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
- Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
- Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.
- Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
- Para establecer oficinas de correos y vías de comunicación para correos.
- Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
- Para crear tribunales inferiores a la Corte Suprema.
- Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
- Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
- Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
- Para habilitar y mantener una armada.
- Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
- Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.

- Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
- Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.
- Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

Por su parte, el Senado de los Estados Unidos, es considerado la Cámara alta, su fundamento legal lo encontramos en la sección tercera del artículo primero de la Ley fundamental de este país. Su integración sustenta un aspecto de gran relevancia dentro de constitucionalismo contemporáneo, así como en las teorías federalistas, ya que su composición es de dos senadores por cada Estado, elegidos cada seis años por la legislatura del mismo. Al ser 50 estados los que conforman la unión americana, el número de integrantes del Senado es de 100. Su elección es directa por los votantes de cada estado de conformidad con la décimo séptima enmienda.

Los requisitos para ser senador es tener 30 años de edad, contar con la ciudadanía de los Estados Unidos durante al menos nueve años, así como residir en el Estado al cual se presente como candidato.

Un aspecto interesante que presenta la Constitución Norteamericana es que el Vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente del Senado, pero no

cuenta con voto, salvo el caso en que se presente un empate, su voto definirá el resultado.

El Senado tendrá la facultad de elegir un *presidente pro tempore*, el cual ejercerá el cargo en ausencia del vicepresidente, asimismo, el Senado podrá elegir a los titulares de los comités.

Actualmente el Senado cuenta con los siguientes comités:

- I. Agricultura, Nutrición y Silvicultura
- II. Asuntos de los Veteranos
- III. Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos
- IV. Comercio, Ciencia y Transporte
- V. Créditos
- VI. Energía y Recursos Naturales
- VII. Financiar
- VIII. Gubernamentales
- IX. Judicial
- X. Medio Ambiente y Obras Públicas
- XI. Normas y Administración
- XII. Pequeños Negocios y Emprendimiento
- XIII. Presupuesto
- XIV. Relaciones Extranjeras
- XV. Salud, Educación, Trabajo y Pensiones
- XVI. Seguridad Nacional y Asuntos
- XVII. Servicios Armados

Por otra parte, el Senado posee el derecho exclusivo de juzgar sobre las acusaciones por responsabilidades oficiales, con la acusación de la Cámara de Representantes. Para que prospere la condena a un funcionario deberá ser por el voto de dos tercios de los miembros presentes. Si se tratara de un juicio al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo.

Si el resultado de este juicio condena al funcionario, el resultado versara en la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier otro

empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos. Sin embargo, el sujeto condenado quedará a disposición de la autoridad competente para que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

2.2. Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México

La primera ley fundamental que dirigió y constituyó a la nación mexicana fue la Constitución Federal de 1824, sin embargo, la historia constitucional e institucional de México se remonta incluso antes de la consolidación de nuestro Estado como tal, ya que existen documentos anteriores a la Constitución de 1824, los cuales organizan y consagran una forma de gobierno que se materializó en ideales fundamentales para la consolidación de nuestra Carta Magna, por ello que el presente apartado tiene como finalidad estudiar la evolución constitucional mexicana, con particular énfasis en lo referente al Poder Legislativo.

En este tenor tenemos que, desde la Constitución de Cádiz, hasta nuestra Constitución Política de 1917, el Poder Legislativo ha ejercido un papel activo, con los diversos matices que han acaecido en él, debido a los anhelos sociales, políticos y económicos coyunturales de México.

Por tal razón, resulta indispensable abordar cada uno de los documentos fundamentales así como sucesos de relevancia que aportaron a la consolidación del Poder Legislativo Mexicano como hoy lo conocemos.

2.2.1. Constitución de Cádiz

En los primeros años del siglo XIX, nuestro país se encontraba subordinado políticamente a la Monarquía española, aunque dicha tendencia cambiaría unos años más tarde, debido en parte, a la crisis que vivía España por la invasión de Napoleón Bonaparte.

Posteriormente, acontecería un suceso trascendental en el camino constitucional de México, hablamos de las Cortes de Cádiz, que pueden ser consideradas como el génesis de la participación mexicana en un Congreso constituido, toda vez que en estas Cortes acudieron diputados de todos los reinos, incluidos de la Nueva España.

La lista de la delegación de diputados mexicanos que asistió a las Cortes de Cádiz de 1812 fue la siguiente:¹⁰⁹

José Miguel Ramos Arizpe	Coahuila
Juan José Güereña	Nueva Viscaya
Pedro Bautista Pino	Nuevo México
Manuel Marian Moreno y Vázquez	Sonora
Octaviano Obregón	Guanajuato
Antonio Joaquín Pérez y Martínez Robles	Puebla
José Miguel Guridi y Alcocer	Tlaxcala
Mariano Mendiola y Velarde	Querétaro
José Eduardo de Cárdenas y Romero	Tabasco
José de Cayetano de Foncerrada	Valladolid de Michoacán
José Miguel Gordo y Barrios	Zacatecas
José Ignacio Beyede y Cisneros	Capital de México
Joaquín Maniau y Torquemada	Veracruz

¹⁰⁹ Cfr., Álvarez Montero, José Lorenzo; *El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, Xalapa Enríquez, Veracruz, LVIII Legislatura del Congreso del Estado, 1998, pp. IV y V.

Miguel González y Lastiri	Yucatán
José María Couto e Ibea	Puebla
José Simeón de Uría y Berreco	Jalisco
Francisco Fernández Munilla	San Luis Potosí
José Máximo Maldonado López	Zacatecas

Las Cortes de Cádiz, le dieron vida a la liberal Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual consistía de 384 artículos, destinando el Título Tercero a la regulación de las Cortes.

Para comprender mejor la estructura y funciones que recaía en las Cortes, es posible observar que de conformidad con el artículo 27 del citado ordenamiento las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan al pueblo.

Además de considerárseles como representantes, la Constitución determinó que la base a la que se sujetaba la representación nacional sería la misma en ambos hemisferios.

El número de diputados era definido con base en el siguiente criterio: por cada 70 mil almas de la población, habría un diputado, mismos que eran renovados cada dos años.

Asimismo, se determinó el precepto de la inviolabilidad de opinión de los diputados. Tratándose de causas criminales serían juzgados por un órgano especial, denominado Tribunal de Cortes.

Entre las facultades de las Cortes de Cádiz, destacan las siguientes:

- Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas.
- Recibir el juramento al Rey.

- Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras.
- Decretar la creación y suspensión de plazas en los Tribunales.
- Dar ordenanzas al ejército, la armada y milicia nacional.
- Fijar los gastos de la administración pública.
- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.
- Establecer las aduanas y aranceles de derechos.
- Determinar el valor y denominación de las monedas.
- Proteger la libertad política de la imprenta.

Evidentemente, uno de los grandes avances de la Constitución de 1812 fue la implementación de un órgano de carácter deliberativo y representativo dentro del sistema monárquico y en el que intervinieron diputados concededores de la problemática al interior de las colonias. Esto sin duda dio al pueblo mexicano una base jurídica para formular sus documentos de independencia así como los primeros intentos para consolidar un órgano parlamentario.¹¹⁰

Cabe destacar que dicha Constitución fue un documento que se caracterizó por su liberalismo, factor que habría de conducirle finalmente a la destrucción, en una España en que prevalecían los intereses conservadores, y las tendencias monárquicas.¹¹¹

2.2.2. El Congreso de Anáhuac y la Constitución de Apatzingán

Los esfuerzos emprendidos por los insurgentes de la Nueva España contra la corona española, fueron vertientes de una serie de acciones que buscarían consolidar la finalidad de separar la subordinación a España y consolidar la independencia mexicana. Entre dichas acciones, los insurgentes, como don Ignacio López Rayón o José María Morelos y Pavón, buscaron dotar al pueblo mexicano de un ordenamiento jurídico propio.

¹¹⁰ Cfr. Rabasa, Emilio O; *La evolución constitucional de México*, México, D.F., IJ-UNAM, 2004, p.69.

¹¹¹ Barragán B., José; Contreras Bustamante, Raúl; Mateos Santillán, Juan José; Soto Flores, Armando; Flores Trejo, Fernando; *Teoría de la Constitución*, México, octava edición, Editorial Porrúa, 2016, p. 373.

En tal sentido, López Rayón instituyó y encabezó la Suprema Junta Nacional Americana o Junta de Zitácuaro en 1811,¹¹² la cual puede ser considerada como el primer Congreso mexicano del que se tenga registro. Sus funciones eran de carácter parlamentario, dando vida a diversos documentos, entre los que se encuentran los Elementos Constitucionales del 21 de junio de 1811. No obstante, la Junta de Zitácuaro tuvo una duración transitoria.

El siguiente intento de consolidar un texto constitucional para la Nación, llegaría en 1813, cuando José María Morelos y Pavón convocó al Congreso de Anáhuac, (también conocido como Congreso de Chilpancingo).

El Congreso de Anáhuac fue instalado el 13 de septiembre de 1813, en la Ciudad de Chilpancingo, encabezado por Morelos, el Congreso contó con la participación de destacados personajes, como lo son: Ignacio López Rayón, Andrés Quintana Roo, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Coss y José María Liceaga, entre otros.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el Congreso de Chilpancingo contó con un Reglamento, expedido el 11 de septiembre de 1813; en él, se detalló el proceso de instalación del Congreso, así como su estructura, organización y funcionamiento. Con este reglamento inicia quizá el Derecho Parlamentario Mexicano.

Cabe destacar que, en este Congreso, Morelos presentó el 14 de septiembre un documento fundamental denominado *Sentimientos de la Nación*, mismo que en su artículo quinto estableció la existencia de un Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números, por su parte, el artículo sexto refería que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

El gran resultado del Congreso de Anáhuac fue el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán, por lo que es

¹¹² Lozano Fuentes, José Manuel; *Historia General de México*, Editorial Continental, México, 1994, pp. 195 y 196.

conocido también como la Constitución de Apatzingán. En sus 242 artículos se establecía una división de poderes. En lo que respecta al Poder Legislativo, el Supremo Congreso ejercía como cuerpo representativo de la soberanía del pueblo mexicano, compuesto por diputados electos por cada provincia, con una duración de dos años. Era posible ser reelecto pero no en el periodo inmediato.

Los requisitos para ser diputado se encontraban en el artículo 52 de esta Constitución, exponiendo lo siguiente: “ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener al menos 30 años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones del empleo.”

Cabe destacar que se mantuvo el precepto de la Constitución de Cádiz, referente a la inviolabilidad de opinión de la que gozan los legisladores.

Entre las atribuciones del Supremo Congreso encontramos las siguientes:

- Reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias.
- Elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.
- Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan.
- Decretar la guerra.
- Arreglar los gastos del gobierno.
- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública.

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingán careció de vigencia plena, dejó precedentes institucionales que impulsarían el camino hacia la consolidación constitucional de la Nación mexicana.

2.2.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Los principales antecedentes a la Constitución de 1824 recaen en la transición de la Nueva España a la República Mexicana como una nación libre e independiente. Al respecto resaltan dos documentos que prevalecieron en el apogeo de la transición; el primero se llevaría a cabo el 24 de febrero de 1821, cuando Agustín de Iturbide proclamó junto con Vicente Guerrero el Plan de Iguala, mismo que tenía como eje rector declarar a México como un estado independiente, constituyendo como forma de gobierno una monarquía imperial. El segundo llegaría seis meses después, tratándose de los Tratados de Córdoba, firmados por Agustín de Iturbide y el teniente de España Juan O'Donjú.¹¹³

Posteriormente, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, y con la firma del acta de independencia del 28 de septiembre de 1821, iniciaría una nueva etapa hacia la consolidación del Estado mexicano.

Un rubro importante de mencionar es la creación de *Las Cortes de Catedral*, como Congreso Constituyente, que ante una pugna política e ideológica se vería obligado a declarar a Agustín de Iturbide como emperador constitucional de México. Dicha pugna prevalecería con Iturbide en el poder, realizando una persecución a diputados, concluyendo con la disolución del Constituyente el 31 de octubre de 1822.

En consecuencia, el 18 de diciembre de 1822 fue expedido el Reglamento Provisional político del imperio mexicano, dedicando su sección tercera al Poder Legislativo, que residió en la Junta Nacional Instituyente, buscando sustituir al extinto Congreso Constituyente.

Sin embargo, las consecuencias por el absolutismo bajo el que actuaba el emperador Iturbide, y ante las exigencias de personalidades como Vicente Guerrero, Nicolás Bravo, así como Antonio López de Santa Anna, lo llevaría a reinstalar el Congreso Constituyente, integrado por 106 diputados.

¹¹³ Cfr. Sayeg Helú, Jorge; *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 196-200.

Así, el Congreso Constituyente Mexicano reinstalado el 31 de marzo de 1823, tendría la encomienda de darle vida a la norma jurídica suprema del Estado Mexicano, entre sus integrantes se encontraban destacadas personalidades, tales como Miguel Ramos Arizpe, fray Servando Teresa de Mier, José Miguel Guridi y Alcocer, Lorenzo de Zavala, Carlos María Bustamante, Manuel Crescencio G. Rejón, Francisco María Lombardo, José María Becerra, y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En tal sentido, el Congreso Constituyente se reuniría el 7 de noviembre de 1823, para su instalación formal, teniendo como gran resultado un Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sería conocida como un preámbulo a la Constitución Federal de 1824.

La expedición del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana tiene como fecha el 31 de enero de 1824, cabe destacar que algunos constitucionalistas apuntan a esta fecha como la de la creación formal de la Nación mexicana como un Estado libre y soberano.

El citado ordenamiento en algunos numerales detallaba lo referente al Poder Legislativo. Al respecto, se precisaba que el Poder Legislativo General de la Federación se depositaría en una Cámara de Diputados y en un Senado, los cuales compondrían el Congreso General de la Federación.

La elección tanto de diputados como de senadores se llevaría por los ciudadanos de cada uno de los estados; además se puntualizaba la competencia exclusiva al Congreso General para dar leyes y decretos.

El siguiente suceso nos remonta al 4 de octubre de 1824, cuando el Congreso General Constituyente sanciona la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, integrada por 171 artículos, distinguiéndose por ser la primera Constitución del México independiente.

En tal documento, la nación mexicana adoptó para su gobierno la forma de República representativa popular federal. Asimismo, el artículo sexto precisaba

que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por su parte, el Título Tercero detallaba la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo, se depositó en un Congreso General, que se divide en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, se precisaba que su composición sería por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los Ciudadanos de los Estados. En cuanto al número de diputados, éste recaía con base en la población, el artículo 11 señalaba que por cada 80 mil almas se nombrara un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. Además, ningún Estado se quedaría sin diputado, ya que aunque no alcanzara esos números, se le asignaba una diputación al menos.

Asimismo, el artículo 13 señalaba la elección de diputados suplentes que corresponda por cada Estado, a razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos.

Para tal estudio poblacional, la ley fundamental argumentaba la existencia de un censo de toda la Federación que sería renovado cada diez años, con la finalidad de designar el número de diputados que corresponda por Estado.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, éstos prácticamente versaban en dos; tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos y tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en su Estado, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro. Sin embargo, se abordada la posibilidad de formar parte de la Cámara de Diputados a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, agregando a los requisitos contar con 8 años de vecindad en el Estado, así como 8 mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o una industria que les produzca mil cada año.

Por otro lado, la Cámara de Senadores, contemplada en la sección tercera del título tercero, estaba compuesta por dos senadores de cada estado elegidos por

mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

De lo anterior se desprende un aspecto de relevancia, ya que es posible apreciar que en sus orígenes el Senado mexicano siguió la vertiente del constitucionalismo norteamericano, al darle una composición de representación de las entidades federativas de forma ecuánime, basándose en individualizar e igualar a los Estados como entes jurídicos, dejando a un lado el principio poblacional, bajo el que se elegía a los diputados.

Los requisitos para ser senador serían los mismos que para diputado, salvo la edad, la cual incrementaba a 30 años.

En la siguiente sección del título tercero, se desarrollarían las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos. Entre tales preceptos, encontramos el fundamento jurídico del quórum; ejercer facultades de gran jurado sobre acusaciones; la inviolabilidad de opinión; así como el procedimiento que debía seguirse contra diputados y senadores en causas criminales.

Finalmente, en cuanto a las facultades del Congreso general, es posible enlistar las siguientes como las de mayor relevancia y aplicación:

- Formar leyes y decretos.
- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta.
- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal, o territorios, incorporándolos a la nación.
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados.
- Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas.
- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y rendir anualmente cuentas al gobierno.
- Contraer deudas sobre el crédito de la Federación.

- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
- Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados.
- Decretar la guerra.
- Crear o suprimir empleos públicos de la Federación.
- Conceder amnistías o indultos por delitos.
- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación.
- Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

2.2.4. El Poder Legislativo en el Centralismo

La Constitución de 1824 constituiría a nuestro país como una República federal, con una liberal división del poder público. A pesar de su entrada en vigor, durante sus primeros años este documento fundamental fue una serie de constantes ataques que criticaban su forma de gobierno.

Recordemos que, desde el nacimiento de México como una nación libre e independiente, existieron dos grupos políticos que pugnaron por materializar sus ideales; por un lado se encontraban los liberales, quienes se inspiraban en las tesis procedentes de la Ilustración, así como de los movimientos sociales en Estados Unidos de América y Francia, bajo la premisa de igualdad entre los individuos, representaban el avance modernizador del México independiente con la República federal representativa.¹¹⁴

Por otro lado, se encontraban los conservadores, quienes buscaban implementar un régimen de gobierno de carácter centralista, siguiendo y

¹¹⁴ Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, México, quinta edición, Cámara de Diputados, Ediciones de la Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2013, p. 85.

defendiendo los lineamientos económicos y sociales heredados por la Colonia, abogando por la concentración del poder. Para comprender mejor los ideales de este grupo político, el maestro Jesús Reyes Heróles refiere que los conservadores personificaban viejas fuerzas que intentan hacer retroceder a la sociedad o mantener el *status quo*.¹¹⁵

Fue así que la pugna entre estos grupos políticos llevaría a que se consolidara un cambio en la forma de gobierno dentro del Estado mexicano. Toda vez que con el paso de los años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1824, se robustecería el choque de ideales, fortaleciéndose cada vez el pensamiento conservador.

Al respecto, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, señala que el primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos se desarrolló en los años de 32 a 34. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar.¹¹⁶

En respuesta de tales reformas, el Presidente Antonio López de Santa Anna suspendió la aplicación de dichas leyes. Acto seguido, Santa Anna tomó la decisión de clausurar el Congreso vigente, y convocar a nuevas elecciones. Así, el 4 de enero de 1835, entraría en función el Congreso Federal con la intención de modificar la forma de gobierno instaurada en la Constitución de 1824, sin embargo se enfrentarían con la rigidez de reforma que poseía esta Ley en su artículo 171.

Por ello, el 29 de abril de 1835 el Congreso declaró facultades “extraordinarias” para revisar la Constitución vigente, con la intención de modificar la forma de gobierno y buscar implementar un régimen de carácter centralista.

En virtud de lo anterior, el doctor Jorge Fernández Ruíz, refiere que el mencionado Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835, como prolegómenos

¹¹⁵ Reyes Heróles, Jesús; *El liberalismo mexicano*, t. II, México, UNAM, 1958, p.3.

¹¹⁶ Cfr. Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1991, pp. 198 y ss.

de la Constitución centralista de 1836, las *Bases Constitucionales* que, además de abolir la reforma realizada por Gómez Farías, vinieron a sepultar al federalismo, el Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824.¹¹⁷

A las Bases Constitucionales se les conoce comúnmente como las Siete Leyes, al ser una serie de siete estatutos que dirigían la normatividad del Estado mexicano, la primera fue publicada el 15 de diciembre de 1835, y las restantes el 29 de diciembre de 1836.

La tercera ley, desahoga los puntos referentes al Poder Legislativo. Al respecto, tenemos que el ejercicio del Poder Legislativo se mantuvo depositado en un Congreso General de nación, compuesto por dos cámaras; una de Diputados y otra de Senadores.

Los diputados serían electos a razón de uno por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Además, los departamentos que no tengan este número tendrían de igual forma la posibilidad de elegir al menos un diputado.

En cuanto a los requisitos para ser diputado, los encontramos en el artículo sexto de la tercera ley, refiriendo lo siguiente:

- I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.
- II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo elija.
- III. Tener treinta años cumplidos el día de la elección.
- IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo al menos mil quinientos pesos anuales.

La renovación de los diputados era por mitad cada dos años.

¹¹⁷ Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2010, p. 184.

Por otra parte, el Senado tuvo un mayor cambio, tanto en su integración como función. Se encontraba compuesto por 24 senadores, electos bajo el siguiente proceso: En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de Ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos Senadores. Las tres listas que resultaran, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas á las Juntas departamentales. Cada una de éstas elegirá el número que se debe nombrar de Senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. Este las examinará, calificará y declarará Senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.

Los requisitos para ser senador serían los mismos que para ser diputado, salvo la edad que incrementaba a 35 años y tener un capital anual de al menos dos mil quinientos pesos. La renovación de sus integrantes era por terceras partes cada dos años.

Cabe desatacar que la Cámara de Senadores cambiaría algunas de sus facultades en comparación con la Constitución de 1824, toda vez que en esta Ley, sólo se conservaría como cámara revisora, debido a que no se le permitía iniciar leyes.

Sin embargo, con la expedición de esta normatividad, los conflictos entre conservadores y liberales no cesarían, por lo que se erigió una Junta de Notables en 1843, iniciando un nuevo proceso de revisión constitucional, que dio vida a las Bases Orgánicas del 14 de junio de 1843. Teniendo como un punto sobresaliente la extinción del Supremo Poder Conservador.

En este documento, se conservó la esencia del Congreso, sólo que la Cámara de Senadores fue adquiriendo una naturaleza clasista en la que sobresalían personas del campo civil, castrense y eclesiástico.¹¹⁸

¹¹⁸ Cfr. Carbonell, Miguel (Coord.), *et al*; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, IJ-UNAM, 2000, Tomo III, pp. 3 y 4.

Además, su composición se modificó a 73 individuos electos dos tercios por las asambleas departamentales, y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

2.2.5. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

La entrada en vigor de las Bases Constitucionales, no obtuvo la fortaleza necesaria para su consolidación dentro del Estado mexicano y el centralismo venía perdiendo su fortaleza. Sensible a lo anterior, el General José Mariano Salas, expidió el *Plan de la Ciudadela*, firmado el 4 de agosto de 1846, donde se pedía la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, que tendría como finalidad primordial restablecer el sistema federal en México. En tal sentido, el 28 de agosto de 1846 el General Mariano Salas decretaría que mientras se publicara una nueva Constitución regiría la del 24.

El Congreso Constituyente se instaló el 6 de diciembre de 1846, teniendo destacados miembros de tendencias federalistas y liberales, como lo son Mariano Otero, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio G. Rejón, y Benito Juárez, entre otros.

Destaca las labores realizadas en la Comisión de Constitución, integrada por Rejón, Cardoso y Zubieta, donde fueron planteadas grandes propuestas al Poder Legislativo, como lo comenta el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, destaca el voto particular de Mariano Otero mediante una serie de propuestas, las cuales pueden ser sintetizadas de la siguiente manera: 1. Ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles; 2. Renovación parcial periódica del Senado y 3. Establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador.¹¹⁹

Posteriormente, el 18 de mayo de 1847, se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas, documento que fue publicado el 21 de mayo del mismo año.

¹¹⁹ Vid., Burgoa Orihuela, Ignacio; *op. cit.*, p 632.

Con este documento, de 30 artículos se restauró el federalismo, mismo que está cumpliendo 150 años de vigencia en México. Además, destaca la creación del estado de Guerrero, y el mecanismo de control constitucional conocido como “amparo”.

Sin duda, el Acta Constitutiva y de Reformas fue un documento de gran relevancia hacia la consolidación del sistema constitucional mexicano que actualmente nos rige.

De igual forma, es importante señalar la facultad exclusiva que otorga esta norma a la Cámara de Diputados para erigirse en gran jurado de sentencia, para declarar si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitución o las leyes concedan fuero. Asimismo, se extinguió la figura de la vicepresidencia.

2.2.6. La Constitución Política de 1857

Sin duda alguna, la promulgación de este documento fundamental es un acontecimiento que marcó un parteaguas en la vida social, política y económica de nuestro país. Sin embargo, el camino que llevó a su consolidación fue bajo un marco de intensas vertientes ideológicas, tanto de carácter conservador, como liberal, imponiéndose este último.

Al respecto, el maestro Daniel Cosío Villegas señala que la historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar, tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor, pero nuestra historia tiene una sola página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es la del Congreso Constituyente de 1856.¹²⁰

¹²⁰ Cosío Villegas, Daniel; *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1970, p.172.

Dicho Congreso estaría integrado por 78 integrantes, iniciando sus funciones el 18 de febrero de 1856, materializando sus resultados en la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1857.

Tal Constitución se componía de 128 artículos, sobresaliendo su carácter liberal, desde el título primero reconociendo a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales. En cuanto a la forma de gobierno, el artículo 40, señaló como forma de gobierno una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.

Por su parte, el Título Tercero definió lo referente a la estructura, organización y funcionamiento de los Poderes Federales, exponiendo el precepto constitucional que actualmente se mantiene, señalando que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2.2.6.1. El Congreso unicameral y su reforma

En lo que concierne al Poder Legislativo en la Constitución de 1857, es importante precisar que originariamente se depositó su ejercicio en una asamblea denominada Congreso de la Unión, tratándose de un sistema unicameral.

Al respecto, el doctor Jorge Fernández Ruíz señala que la Constitución de 1857 configuró un órgano legislativo unicameral al determinar la conformación del Congreso de la Unión, más tal determinación no fue fácil, pues representó uno de los puntos de mayor discusión y controversia en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857.¹²¹

Evidentemente, entre los diversos debates acontecidos en el Congreso, hubo argumentos a favor y en contra. Por citar un ejemplo de un argumento a favor, es menester expresar, el del diputado Isidora Olvera:

¹²¹ Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Legislativo*, cit., p. 320.

La utilidad de la división del Poder Legislativo se funda además en otras razones no menos importantes... Da garantías contra una legislación tempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que se encuentran a medida en el documento debate que tiene que sufrir una posición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y del gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; estos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales... Se rearguye, no obstante, que el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; sin negarlo abiertamente el que suscribe, nada más observará que es difícil averiguar con exactitud quién de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en el que el Senado haya evitado e bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto... si se establece que el origen y el tiempo de la elección de los Senadores sean iguales para los diputados; si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándose lo únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que para diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas.¹²²

En contraparte, el diputado Ignacio Ramírez, conocido como El Nigromante, manifestó lo siguiente:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser de apoyo de la primera, está de más y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior de los representantes del pueblo. Para admitir esta revisión sería preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados; y lo que se propone es todo lo contrario. Se teme la

¹²² Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 635.

precipitación, se teme la ignorancia y se da por señalado que al Senado vendrán los sabios y a la Cámara de Diputados los ignorantes. Pero se olvida que al Senado pueden venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas, para oponerse a toda reforma. Pero aun suponiendo buena intención en ambas Cámaras y el mejor deseo a favor del país, basta que ambas estén encargadas de una misma cosa para que se perjudiquen mutuamente y quieren arrebatarse de sus laureles... Se insiste tanto en la representación de los Estados, como entidades políticas, que será preciso expedir leyes en nombre del pueblo y de los Estados, como si se tratara del clero y de la nobleza, y más tarde será preciso expedirlas también en nombre de las municipalidades, creando así, sin quererlo, una especie de aristocracia y separando los intereses que deben confundirse en uno solo, el del pueblo. El pueblo debe saber, al verificarse las elecciones, lo que tiene que esperar de sus representantes; pero existiendo el Senado, que ha de renovar por tercios, de nada servirá el triunfo de un partido en el campo electoral, pues todo quedará a merced del acaso, sin que sepa cuál es la minoría que ha de prevalecer. Y como la casualidad ha de decidir aún cuando no haya intrigas, es más sencillo tener un representante con un dado en la mano que diga sí y no, según lo decida la suerte. Y así habrá la ventaja de que queden caras vacías que no digan nada, o que lo digan todo para comentar a los tímidos, a los indecisos, a esas fracciones fluctuantes que en todo quieren decir sí, en todo quieren decir no.¹²³

Sin embargo, la tendencia unicameral se impondría a la bicameral, con un Congreso de la Unión, compuesto por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, bajo el principio de un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil.

Los requisitos para ser diputado eran los siguientes: Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estaco eclesiástico.

¹²³ *Ibidem*, pp. 636-637.

Evidentemente, se trataba de un Congreso sumamente fortalecido, que entre sus facultades primordiales se encontraban las siguientes:

- Admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.
- Cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.
- Aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle al Ejecutivo.
- Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación.
- Ratificar nombramientos de algunos servidores públicos, como ministros o diplomáticos y cónsules.
- Aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
- Declarar la guerra.
- Establecer casas de moneda.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- Conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad.
- Formar su reglamento interior.
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.¹²⁴

Cabe destacar, que esta Constitución fundamenta la existencia de un órgano denominado “Diputación Permanente”, que opera durante los recesos del Congreso de la Unión, compuesta por un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará al Congreso. Precedente de lo que hoy conocemos como la Comisión Permanente.

¹²⁴ Cfr., Constitución Política de la República Mexicana de 1857, artículo 72.

No obstante, sería hasta el año 1874, cuando la Cámara de Senadores regresaría a formar parte del Poder Legislativo, contemplándose constitucionalmente. Concretamente, el 13 de noviembre de 1874, Sebastián Lerdo de Tejada, decretó una reforma constitucional que instauraría un Congreso Bicameral.

En este decreto se otorgó a la Cámara Baja facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta se le atribuyeron facultes exclusivas en materia de política exterior.¹²⁵

Con la restauración de la Cámara de Senadores se consagraría de nueva cuenta la tesis norteamericana, en lo que respecta a la estructura del Poder Legislativo, al existir una Cámara baja que representara a la nación y una Cámara alta, que representara a las entidades federativas del territorio nacional. Así tenemos que el Senado, se componía por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

2.2.9. Constitución Política de 1917 y sus principales reformas a la estructura del Poder Legislativo Federal

Al hablar de la Constitución de 1917, en primer término es importante referir al Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que como lo señala el jurista Jorge Carpizo, la Constitución tiene antecedentes mediatos e inmediatos. Los primeros los clasifica en los siguientes rubros:

- a) La deplorable situación del campesino y del obrero durante el Porfirismo.
- b) La perpetuación de Porfirio Díaz en el poder, la fuerte centralización de éste y el inmovilismo político durante décadas.
- c) La inseguridad jurídica; la norma al servicio del poderoso político o económico.

¹²⁵ Cfr. Camposeco, Miguel Ángel; *Manual de temas legislativos*, México, edición del autor, 1984, p. 54.

- d) El uso de la fuerza para reprimir huelgas, así como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
- e) La intransigencia política, cuya manifestación más notoria fue la negación rotunda de cambiar al candidato a la vicepresidencia en las elecciones de 1910.
- f) La insurrección de Madero y el principio de no reelección.
- g) Las propuestas sociales durante 1910-1911.¹²⁶

Por otra parte, el citado autor refiere a las inmediatas como los siguientes sucesos:

- a) Los asesinatos del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.
- b) El levantamiento armado de Venustiano Carranza en defensa del orden constitucional y del sistema federal.
- c) La ruptura entre los dirigentes del movimiento constitucionalista y la Convención de Aguascalientes.
- d) De manera especial, las ideas y la legislación sociales expedidas durante los conflictos armados a partir de la expedición del Plan de Guadalupe, promulgado por Carranza.

Evidentemente, el régimen del General Porfirio Díaz se caracterizó por sus diversos matices, por una parte, México alcanzó un gran crecimiento económico, el desarrollo de las vías de comunicación así como la apertura a la inversión extranjera, pero en contraparte, un gran número de mexicanos se encontraban bajo un deterioro en su calidad de vida, primordialmente por las condiciones laborales, lo cual se materializa como una demanda social, que llevaría a los sucesos anteriormente señalados.

En esta etapa histórica destaca la participación del Partido Antirreleccionista, encabezado por Francisco I. Madero y Emilio Vázquez Gómez. Lo anterior obedece a que a partir de la proclamación del Plan de San Luis, el Partido

¹²⁶ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, novena edición, sección segunda, tomo IV, 2016, p. 352.

Antirreleccionista triunfaría, otorgándole a Madero la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911.

No obstante, Francisco I. Madero no lograría consolidar su papel como Presidente de la República al enfrentar diversas adversidades, lo cual propició el Plan de Ayala, donde se le desconocía como presidente. Poco después, el general Victoriano Huerta, mejor conocido como el "Chacal" Huerta, tramaría un golpe de Estado contra Madero y el vicepresidente Pino Suárez, en febrero de 1913, mismo que culminaría con el asesinato de ambas figuras. Ante tales arbitrariedades, el entonces gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, iniciaría la revolución constitucionalista. Los dos primeros documentos que expidió este movimiento fueron: 1. el decreto del 19 de febrero de 1913 con el cual el Barón de Cuatrociénegas, en nombre del Congreso de esa entidad federativa desconocía al General Huerta como Jefe del Poder Ejecutivo de la República, siendo además facultado para armar fuerzas y coadyuvar al mantenimiento del orden constitucional e institucional del país, con lo cual se dio origen al actual Ejército mexicano, institución encargada del "sostenimiento del orden constitucional en la República y la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido", y 2. el Plan de Guadalupe, firmado el 26 de marzo de ese mismo año, por el que se desconoció no sólo al régimen de facto sino también a los gobernadores que lo hubiesen reconocido, creó el llamado Ejército Constitucionalista, y resolvió que el Primer Jefe, don Venustiano Carranza, se ocuparía del Ejecutivo de manera interina. Finiquitando el huertismo y tras el reconocimiento del Primer Jefe, se crearon las condiciones adecuadas para la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.¹²⁷

El Congreso Constituyente de 1916-1917, se instalaría formalmente el 1o. de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, una Asamblea de Representantes Electos para reformar la Carta Magna de 1857, con el Diputado Luis Manuel Rojas, como presidente. Entre los Constituyentes destacados, que darían vida a nuestra Ley Fundamental, se encuentran: Francisco José Múgica Velázquez,

¹²⁷ Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano, Cit.*, pp. 105-106.

Heriberto Jara, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Flavio A. Bórquez, Alfonso Cravioto, Juan de Dios Robledo, Pastor Rouaix, José Inocente Lugo, Esteban Baca Calderón, Froylán C. Manjarrez, Hilario Medina, Jesús Romero Flores, Celestino Pérez Pérez, Cayetano Andrade y Fernando Lizardi.

Cabe destacar, algunos fragmentos de debates que sin duda alguna expusieron las tesis ideológicas de los pensadores de aquella época, en rubros como el federalismo y el Poder Legislativo, lo cual operó como hoja de ruta para nuestra Carta Magna de 1917.

Así tenemos que, en la apertura del Congreso, el Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza expondría un gran discurso exponiendo las problemáticas de la sociedad, así como presentando su proyecto de Constitución. Uno de los fragmentos que refiere al Poder Legislativo, expone lo siguiente:

El Poder Legislativo que, por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban a sus autómatas. El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la

*suprema corte a que comisione a uno o alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho de que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.*¹²⁸

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1916, el diputado Luis Manuel Rojas, pronunciaría un interesante discurso referente a la autonomía al interior y soberanía al exterior, así como el significado del pacto federal, así como la influencia del constitucionalismo norteamericano en nuestros preceptos jurídicos. Al respecto es interesante citar lo siguiente:

La frase Estados Unidos Mexicanos se reputa por los miembros de la Comisión como una copia servil e inoportuna de los Estados Unidos de Norteamérica, suponiendo que los constituyentes quisieron manifestarse ayancados (sic) en una forma muy poco simpática. Sobre este punto creo que los constituyentes de 57 no hicieron más que usar la dicción exacta. La palabra república, en efecto, no puede significar de ninguna manera la idea de federación; la palabra “república”, por su tradición está asociada a los antecedentes del sistema central; representa siempre una república unitaria; tiene toda la unión y la fuerza que le dieron los jacobinos para el que se atreviera a hablar de federación.

En cambio, la frase “Estados Unidos Mexicanos” connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, que sólo celebran un pacto para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía; de manera que no hay absolutamente otra forma mejor que decir: Estados Unidos Mexicanos, y la prueba es que todas las naciones que han aceptado este progreso han ido a igual expresión, lo mismo en Argentina que en México o en Colombia, y cuando los pensadores nos hablan de un porvenir más o menos lejano, en que las

¹²⁸ *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, México, novena edición, sección segunda, tomo II, 2016, p. 563.

naciones de Europa dejen su equilibrio actual, que está basado únicamente en la guerra y en la conquista, conciben ellos que formarían una sola entidad llamándose “Estados Unidos de Europa”, bajo la base de la paz y conveniencia de sus intereses mútuos, respetando su soberanía interior y reuniéndose para los intereses generales de las naciones que entrasen en ese convenio hipotético, y sería muy absurdo suponer que semejante federación de naciones se pudiera llamar “República de Europa”; eso no se concibe. Así pues, la americanización –si es que llega a serforzosamente (sic) iría a adoptar el nombre de “Estados Unidos de Europa”, por una necesidad de lenguaje; más no el de “República de Europa”.¹²⁹

Otro punto de relevancia en los debates del Constituyente de 1916-1917, es el que hace referencia al principio de la no reelección, ya que la experiencia que ha tenido México, en dicha figura; se ha consolidado en el Poder Ejecutivo como un blindaje a la normatividad mexicana, buscando evitar que suceda algo similar al régimen del General Díaz. Si bien esto afecta al Poder Ejecutivo, asienta un precedente para la figura de la visión con que se apreciaba la reelección, que se permitiría en el caso del Poder Legislativo, pero años más tarde se revertiría esta situación como se verá posteriormente. Y que con la reciente reforma política electoral del 10 de febrero de 2014, se permite de nueva cuenta, pero con ciertas restricciones.

Retomando el punto expuesto, cabe citar algunos fragmentos de diversos diputados, concernientes a la reelección presidencial:

El C. Calderón: Señores diputados, la expresión nunca indica ya la idea de que un presidente, un ciudadano que ocupa la presidencia por un período, nunca jamás la volverá a ocupar. El principio de No Reección, como vosotros lo sabéis, no es democrático: nosotros lo hemos aceptado por una necesidad; los señores que creen más garantizada la libertad poniendo la

¹²⁹ *Debates fundamentales del Congreso Constituyente: Selección de piezas de oratoria*, México, Cámara de Diputados, Tomo III, 2016, pp. 263 y 264.

palabra nunca olvidan por un momento que vamos a instituir el Municipio Libre, que vamos a instituir la Guardia Nacional y que vamos a tener una nueva organización que haga imposible el entronizamiento del despotismo; por consiguiente, la palabra nunca puede privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración; hasta que no sea electo para el siguiente período para que el pueblo mexicano quede en su pleno derecho para utilizar más tarde, si quiere, sus servicios. Señores, pido entonces que se sujete a votación esa fracción.

-El C. Rivera Cabrera: Pido la palabra para sostener que se debe dejar la palabra nunca en el dictamen de la Comisión, porque interpreta exactamente la idea general en toda la República; que ningún ciudadano pueda ser electo para presidente de la República por dos veces o por segunda vez, mejor dicho. En cuanto a lo que dice el ciudadano Calderón, de que hemos olvidado de que con el Municipio Libre y con la Guardia Nacional parece que habrá una mayor garantía, debo decir que el general Calderón también ha olvidado que tenemos una larga educación, por la cual todavía no estamos garantizados para que el pueblo mexicano pueda desechar con energía las insinuaciones de presión que puedan hacerle para votar por determinada persona. Por consiguiente, debemos votar el dictamen de la Comisión tal como se ha presentado.

-El C. Martínez de Escobar: Yo creo también que debe permanecer allí la palabra nunca, pues desde luego yo aseguro que los señores general Calderón y Espinosa se van a convencer de que no es tan cierto lo que se dice: yo en principio también así había pensado. Debemos tener en consideración las grandes desventajas que a través de nuestra historia hemos venido teniendo por la reelección. Eso es indudable y está en la mente de toda la nación; si se pone la palabra no, es cierto lo que dice el señor Machorro y Narváez, que en el período siguiente podrá ser electo presidente el que lo fue en el anterior y esto puede dar lugar a lo que hemos tenido en la época del general Porfirio Díaz y de Manuel González. Si se presenta un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la Presidencia de la República, yo digo que un artículo de esos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los

*poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el fondo existe un poder constituyente y lo llamo poder constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el Congreso nacional puede hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la República por segunda vez; sí podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que sí debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra nunca.*¹³⁰

Finalmente, tratándose del Poder Legislativo, el Diputado Paulino Machorro Narváez, pronunció el martes 9 de enero de 1917, un interesante planteamiento del sistema bicameral, argumentando la importancia de implementar dicho sistema, destacando lo siguiente:

El Congreso Constituyente ha llegado al punto más delicado de su labor. Después de haber tocado gran parte de las garantías individuales, en las cuales el sentimiento humanitario general, fue la guía para decidir con acierto las cuestiones, y después de haber entrado ya al debate meramente político, llegamos ahora en esta parte política a los puntos más difíciles de resolver, aquellos en que hay que fijarse más con toda reflexión en los antecedentes históricos, en las consecuencias que han producido las instituciones políticas en México y en todos los países del mundo, más que en los lirismos y en las meras exaltaciones del sentimiento. Yo me prometo que el honorable Congreso resolverá esos asuntos con todo acierto y que procederá con toda calma en los debates... Entro en materia, señores diputados, para tratar de la composición del Senado. El Senado, como lo indica la palabra y todos lo sabemos, desde los tiempos remotos, en los pueblos de la antigüedad, ha estado compuesto de las personas de mayor experiencia, sabiduría y edad, como sucedía en Grecia y en Roma; pero no solamente eran la edad y la experiencia lo que se requería; el Senado ha tenido otro carácter en todos los países, desde hace dos mil años, es una institución de carácter meramente aristocrático. El Senado siempre ha representado a las clases más altas: en Roma, el patriciado; en Venecia, igualmente, y hasta en la moderna

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 275-276.

Inglaterra, la Cámara de los Lores, que equivale a la de senadores o al Senado de las demás naciones, es la representación directa de las clases más altas. Por este motivo, las naciones europeas, al admitir el régimen representativo en el siglo XX, comenzando por Francia al entrar Borbones, establecieron el Senado con un carácter verdaderamente aristocrático; allí había curules para los príncipes de la sangre, para los nobles, para los militares, para el clero; en fin, todas las clases privilegiadas tenían allí su último reducto; las clases populares entraban a la Cámara de Diputados, a la Cámara de los Comunes, como se dice en Inglaterra. La Cámara alta no es la Cámara de los Comunes, sino la Cámara del partido de la nobleza y de los privilegiados. Por este motivo, al hacerse la Constitución de 1857, desde la Comisión que formó el proyecto hasta la mayoría de los diputados constituyentes de aquella época, estuvieron contrarios al Senado, porque veían en él una institución de carácter aristocrático y, no obstante las dificultades que se presentaron por la falta de la Cámara colegisladora, se votó en 1857 la Cámara única, o sea la Asamblea popular, como representación exclusiva de la opinión del pueblo; entonces el odio, el aborrecimiento al Senado y el recuerdo de los antecedentes históricos que había tenido, fueron completos y triunfó de un modo absoluto en la opinión de los diputados; pasaron algunos años, y en 1874, durante el Gobierno del señor Lerdo, cuando se procuró hacer las instituciones mexicanas un poco más adaptables, comprendiéndose la necesidad de que hubiera dos Cámaras, para que la segunda Cámara, compuesta de miembros de más experiencia y conocimientos, revisara los actos de la primera y pudieran así unirse los dos conceptos: la inspiración, la iniciativa, la impetuosidad de la Cámara baja, con la prudencia, la experiencia y, hasta cierto punto, el espíritu conservador de la Cámara alta, y que pudiera ésta hacer contrapeso a la Cámara baja. Entonces apareció el Senado en México; pero si atendemos a las discusiones de entonces y a las de 1857, comprenderán ustedes que el Senado en México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en las otras naciones, sino que admitió solamente como Cámara colegisladora de la de diputados para la formación de las leyes... Si nos remontamos un poco a la época en que se hizo la Constitución americana, vemos allí que los intereses que entonces jugaban fueron de dos clases: uno de carácter político y otros

de carácter social-económico. Los de carácter político eran el paso de la confederación a la federación, eran los Estados que se unían a la Federación; ellos depositaban parte de su sobrenada para formar la soberanía federal. Puede admitirse, en parte, que el Senado bajo este aspecto representa los intereses federales; pero no era esto, la Historia nos enseña otra cosa: los Estados Unidos estaban compuestos, bajo el punto de vista social, de los Estados del Norte y los del Sur; éstos, los del Sur, tenían esclavizados a los negros, y los Estados del Norte eran los más prósperos, productores, industriales, y que atraían más la inmigración por el trabajo libre y, en consecuencia, eran los más poblados y tenían en la Cámara de Diputados mayor número de representantes; entonces los Estados del Sur, que tenían interés en conservar la esclavitud, porque era la organización económica del país, procuraron que los Estados del Norte no los dominaran con el mayor número de diputados; pongamos el ejemplo aquí de que el Estado de Jalisco fuera el Estado antiesclavista y que otro Estado, el de Colima, fuera esclavista; pues indudablemente que el Estado de Jalisco con veinte votos apoyaría la antiesclavitud y Colima no tendría más que aceptar este cambio tan grande en la organización del trabajo. Pues bien, los Estados son como legado preciso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con la guerra de Reforma, en la que alcanzaron grandes conquistas, y es que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención. Indiscutiblemente, en sus preceptos llevó consigo la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presencié el mundo en las postrimerías del siglo XVIII, sancionados por la práctica constante y pacífica que de ellos se ha hecho por dos de pueblos más grandes y más poderosos de la Tierra: Inglaterra y los Estados Unidos... Hay que proceder, señores diputados, con un espíritu amplio, hay que dejar la política de ayer, porque ésta, bajo el nombre de federalismo, no hace sino encubrir los provincialismos, no hace política de integración; todavía no está en este país bastante formada la conciencia nacional para que podamos hacer la desintegración de cada una de sus partes. Basta recordar a ustedes el peligro que tiene que dar cabida a los intereses locales en la política de México, el ejemplo de la proposición que se hizo en Querétaro, por estar

*ocupada la capital por las fuerzas americanas. Ante la catástrofe nacional y en vista de que los Estados no habían prestado un contingente de gran importancia para contrarrestar al enemigo, hubo un diputado, no recuerdo su nombre, que hizo la proposición de que se disolviera la Unión y que cada uno de los Estados recobrar su soberanía para que se gobernara por sí mismo, y que, si andando el tiempo, les convenía volverse a reunir para formar la República Mexicana, podrían hacerlo; eso fue el sumum de la desintegración nacional. Debemos ahora procurar apretar los lazos de unión de los Estados con la Federación, y, para eso, lo mejor es que la Cámara de Senadores sea representante, no de las legislaturas de los Estados, sino de la opinión pública del país.*¹³¹

Como puede observarse, este último planteamiento sustenta un argumento sumamente interesante que sirve como un valioso antecedente y forma de interpretación de nuestro órgano del Poder Legislativo, que ha visto diversas modificaciones a su esencia en el transcurso de la evolución constitucional.

Fue así que, el siguiente punto de fundamental importancia aconteció el 5 de febrero de 1917, cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de febrero de 1857. Esta Constitución Política, que actualmente nos rige, consta de 136 artículos a diferencia de los 128 de los que tenía la de 1857. En su articulado se mantienen los principios fundamentales de nuestra Constitución Política de 1857, se deposita la soberanía en el pueblo, se reconoce el principio de la división de poderes, así como la forma de Estado y de gobierno.¹³²

Sobre lo referente al Poder Legislativo, el texto original de la Constitución de 1917, mantuvo el bicameralismo en México, dividiendo al Congreso General, en una Cámara de Diputados y una de Senadores. Al respecto, el doctor Jorge Fernández Ruíz, señala que la configuración del órgano legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en la Constitución de 1917 -idéntica a la propuesta en

¹³¹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 279-284.

¹³² De la Madrid H., Miguel; *Constitución, Estado de Derecho y democracia*, México, IJ-UNAM, 2004, p. 43.

el proyecto de Carranza- responde al modelo bicameral estadounidense -adoptado en México desde la Constitución de 1824.¹³³

En tal sentido, el capítulo II, del Título Tercero de la Constitución Política de 1917, precisa que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

En lo referente a la Cámara de Diputados, ésta se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos. El principio de elección de los diputados era de carácter poblacional, es decir, un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta los censos.

Los requisitos para ser diputado eran los siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección. La misma regla aplica para gobernadores, magistrados y jueces federales o del Estado.
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

¹³³ Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Legislativo*, cit., p.216.

Por su parte, la Cámara de Senadores se encontraba integrada por dos miembros de cada Estado y dos del Distrito Federal, nombrados en elección directa, por la legislatura de cada Estado, misma que declaraba electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Los requisitos para ser senador eran los mismos que para diputado, salvo la edad que se incrementaba a 35 años cumplidos el día de la elección. El tiempo en su encargo era de cuatro años, renovados por mitad cada dos años.

Notoriamente, podemos observar que en el surgimiento constitucional del Senado se sostuvo el ideal planteado por el constitucionalismo norteamericano, en lo que respecta a la estructura y organización del Poder Legislativo.

Debido al dinamismo y evolución jurídica que posee nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con más de 700 reformas en su centenario de vigencia, tenemos que la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano ha evolucionado constantemente, por lo que es menester precisar algunas de las reformas de mayor trascendencia.

El 29 de abril de 1933, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma constitucional a diversos artículos. Entre ellos se encontraba el artículo 51, el cual modificó el tiempo en que durarían los diputados de dos a tres años, y los senadores ejercerían su cargo ahora por seis años.

Además, el artículo 59 modificaría radicalmente su contenido para precisar que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

La siguiente modificación sustancial al Poder Legislativo Mexicano se llevó a cabo el 22 de junio de 1963, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma y adición a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La intención de esta reforma instauró a los diputados de partido, con la intención de consolidar una mayor estabilidad y pluralidad política en México, por medio de esta figura que otorgaba incentivos a los partidos políticos que obtuvieran el dos y medio por ciento de la votación total del país en la elección respectiva, otorgándole cinco diputados y a uno más por cada medio por ciento más de los votos emitidos, teniendo como máximo veinte diputados.

El 14 de febrero de 1972, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas y adiciones constitucionales en materia electoral, versando primordialmente en una nueva distribución de los distritos electorales para la elección de diputados, así como los requisitos para ser diputado. Ahora la distribución de distrito electoral referiría que se elegiría un diputado propietario por cada 250 mil habitantes o por fracción que pase de 125 mil. Además, se redujo a 1.5% el porcentaje inicial para que los partidos minoritarios puedan acreditar 5 diputados de partido. De igual forma, se disminuyó la edad para ser diputado a 21 años.

Posteriormente, durante la administración del presidente José López Portillo, se modificaron más de 15 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Destacando la incorporación del derecho a la información; así como el reconocimiento a los partidos políticos como entidades de interés público.

En tal sentido, el doctor Enrique Burgos García, señala que el aspecto referente a los Partidos Políticos fue uno de los componentes primarios de la reforma; de manera que el artículo 41 constitucional fue reformado con la adición de cinco párrafos en los que se establecieron las bases generales del concepto de Partido Político, su naturaleza y funciones, así como sus métodos de financiación y sus prerrogativas.¹³⁴

En lo referente al Poder Legislativo, la reforma de diciembre de 1977, modificó la composición de la Cámara de Diputados, integrándose por 400 diputados, 300

¹³⁴ Burgos García, Enrique; *Consideraciones acerca de la Reforma del Estado*, Tesis para obtener el Grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, 2008, p. 31.

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

Otro rubro que esta reforma modificó fue en el artículo 70 de nuestra CPEUM, facultando al Congreso Mexicano para expedir su Ley que regulara su estructura y funcionamiento internos. En virtud de lo anterior, el 25 de mayo de 1979 se expediría la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, rigiendo hasta 1999, cuando sería sustituida por la del 3 de septiembre de dicho año, que actualmente rige al Congreso.

Cabe destacar que en la LOGGEUM de 1979 fue establecida la Gran Comisión, erigiéndose de conformidad con el artículo 46, cuando se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político. Sin embargo, en 1997 este órgano de gobierno desapareció *de facto* puesto que ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la elección de aquel año. Con ello se dio inicio a la era de los denominados gobiernos compartidos.¹³⁵

Con la desaparición de la Gran Comisión, es posible considerar que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) asumió en parte algunas de las facultades y trascendencias que anteriormente tenía este órgano. La CRICP fue creada en noviembre de 1991, incorporándose a la Ley Orgánica hasta 1999, constituyéndose como un órgano que funja como enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración refleje la composición plural de la Cámara.

Finalmente, con la publicación de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1999 las funciones de esta Comisión se trasladaron a la que hoy conocemos

¹³⁵ Camacho Vargas, José Luis; *Líderes y dirigentes de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 63.

como la Junta Coordinación Política, máximo órgano representante de la pluralidad política de la Cámara de Diputados.¹³⁶

Por su parte, el artículo 74 facultó exclusivamente a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y para revisar la Cuenta Pública. En cuanto al senado, el artículo 76 instauró la facultad exclusiva del Senado de analizar la política exterior.

La siguiente modificación sustancial fue el 15 de diciembre de 1986, cuando se publicó en el DOF un decreto de reforma que aumentó de 100 a 200 del número de diputados electos por el principio de representación proporcional, así como la renovación de la Cámara de Senadores por mitad, cada tres años, eliminando el precepto de renovación en su totalidad cada seis años.

Consecutivamente, el viernes 3 de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a diversos artículos, modificando la distribución de los 200 diputados de representación proporcional, añadiendo las bases siguientes:

Otro rubro de fundamental modificación recayó en el Senado, ya que en primer término cambia de nueva cuenta a su renovación total cada seis años. Asimismo, su integración se modificaría de 64 miembros a 128, bajo el siguiente método de elección: en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Agregando que, para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. Por su lado, la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el DOF una reforma radical a la estructura del Poder Legislativo Mexicano, principalmente en la estructura de la

¹³⁶ *Ibidem*; p. 67.

Cámara de Senadores, ya que se definió concretamente su integración por 128 senadores, del los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Al respecto cabe destacar que, con este nuevo sistema de elección de los Senadores, algunos tratadistas en la materia consideran que se pierde el principio fundamental bajo el que surgió el Senado, es decir, como órgano paritario para la representación de las entidades federativas, toda vez que, con este principio instaurado en 1996, se permite que exista una inequidad en la representación de Estados que tengan menor población que otros.

En suma, y como lo señala el doctor Miguel Ángel Garita Alonso, esta reforma constitucional tuvo seis temas principales:

- a) La integración del Consejo General del IFE;
- b) Las nuevas reglas para una competencia electoral equitativa;
- c) La recomposición del Poder Legislativo;
- d) La elección popular del Gobierno del Distrito Federal;
- e) La nueva jurisdicción electoral;
- f) La extensión de la reforma a los estados.¹³⁷

Finalmente, la Reforma política del 10 de febrero de 2014, arrojó una serie de grandes cambios al sistema político y jurídico mexicano, tales como la creación del Instituto Nacional Electoral, la facultad al Ejecutivo Federal de formar un Gobierno

¹³⁷ S/A; *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1916-1917)*, México, Cámara de Diputados, 2016, p. 219.

de Coalición, así como dotar de autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y crear la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En lo que respecta al Poder Legislativo, el punto de mayor relevancia es la incorporación de la reelección inmediata. Aunque no es el único, ya que también se faculta al Congreso para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales.

De igual forma, se faculta a la Cámara de Diputados para ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda, y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, al Senado se le otorgó las siguientes facultades: de ratificar a los secretarios de Estado en caso de que se opte por la implementación de un Gobierno de Coalición, en los términos y salvedades de la fracción II, del artículo 76 constitucional; de participar en el proceso de elección del Fiscal General de la República; así como aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Retomando el punto de la reelección legislativa, actualmente el artículo 59 señala que los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. Es decir, se le permite tanto a los Diputados como a los Senadores ejercer su encargo hasta por 12 años.

Cabe destacar que, conforme al artículo décimo primero transitorio de dicha reforma, la reelección será aplicable a los diputados y senadores a partir del proceso electoral de 2018.

Así, podemos concluir que la historia constitucional del Poder Legislativo ha sido materia de grandes cambios que sustentan una eminente relevancia dentro del régimen constitucional de nuestro país, aportando y ejerciendo un rol fundamental en el funcionamiento del Estado mexicano.

CAPÍTULO III

La profesionalización parlamentaria

3.1. Consideración introductoria

Día con día, en el Congreso Mexicano se realiza una activa y permanente labor legislativa en *latu sensu*, con la perenne y firme finalidad de encontrar cauce en grandes beneficios para la población que representan, gracias a la operación de un conjunto de mecanismos especializados y eficaces que permiten una mejora constante al entramado legislativo. Sin embargo, el Congreso de la Unión dispone de limitaciones técnicas y financieras, que en ocasiones merman una tarea eficaz del legislador al no contar con el apoyo sustancial que le permita ejercer de mejor forma su función.

En este rubro, la inmensidad de disposiciones sobre las que el legislador está facultado para realizar, lo han llevado a la necesidad de acudir de manera discrecional al trabajo de asesoría externa en materia jurídica, económica e incluso política.

Bajo tal premisa, antes de profundizar en el análisis de la profesionalización es importante señalar, que al legislador no se le debe establecer limitación alguna de carácter académico o profesional para ingresar como miembro del Congreso de la Unión, ya que esto quebrantaría uno de los principios de mayor trascendencia en el panorama democrático constitucional. En este sentido, y para los efectos de este trabajo, la profesionalización no debe ser apreciada como un mecanismo de rigidez para el ingreso al Poder Legislativo. Empero, a los legisladores no se les debe exigir un título profesional al ser representantes del pueblo.

Sin embargo, debido a la labor técnica que desempeñan en el proceso legislativo, es necesario contar con los instrumentos, mecanismos y personal altamente calificado para ello.

Al respecto, el legislador debe funcionar como caja de resonancia en los problemas que atañen a la sociedad, y con base en ello, y con el apoyo de su equipo de trabajo materializar aquellas exigencias en las disposiciones jurídicas que permita un mejor desarrollo y funcionamiento como sociedad.

Por ello, que la vertiente de este trabajo de investigación recaiga primordialmente en los asesores parlamentarios y el demás personal técnico y administrativo que realizan las funciones de apoyo a los legisladores, para que los representantes populares se dediquen integra y profesionalmente a servir a los mexicanos, asumiendo un papel como políticos eficaces.

Cabe destacar, para Max Weber, las tres cualidades que definen a un político son la pasión, el sentido de responsabilidad y la medida, inherentemente unidas en un mismo espíritu.¹³⁸

Por su parte, para Sartori, un político profesional es una persona que se dedica de manera estable a la política. No son por lo tanto políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional, o durante un periodo de tiempo limitado, y que provienen de una profesión privada que continúan ejerciendo incluso cuando ingresan al parlamento”.¹³⁹

En este sentido, si bien es cierto que la participación de algunos legisladores es esporádica en tribuna, no quiere decir que su labor no sea realizada de forma activa. Ya que, en gran medida las tareas realizadas a través de elaboración y presentación de iniciativas, así como en comisiones, poseen un papel de suma relevancia en su desempeño, y es precisamente en esos rubros donde se requiere una mayor tecnificación apegada a buscar la mayor funcionalidad y eficacia que redunde en beneficios para la población. Es decir, buscar facilitar el camino al legislador, para que, a la vez se fortalezca el Poder Legislativo, y hacerlo más profesional.

¹³⁸ Weber, Max; *El político y el científico*, Premiá, México, 1981, p. 46.

¹³⁹ Sartori, Giovanni; *Elementos de teoría política*, Alianza editorial, Madrid, 1999, p. 60.

Bajo esta tesitura, es un hecho que ninguna de las cámaras puede crear, por sí sola, una base plenamente eficiente e integral de profesionalización, además de que la investigación jurídica o sociológica necesaria para la labor legislativa, es insuficiente.

Por ello, es necesaria la creación y fortalecimiento de los mecanismos e instituciones que conlleven a una profesionalización parlamentaria en México. Sustentando la hipótesis de que esta sea obligatoria para los asesores parlamentarios con una justa remuneración, al tiempo de otorgarles mayor certeza jurídica; así como lograr incentivar a los legisladores para que realicen algún tipo de capacitación especializada, y que ello se convierta en un factor atractivo para los legisladores, teniendo entre sus ventajas un mayor reconocimiento social.

En el caso de los asesores parlamentarios, a través de la profesionalización se les otorgará mejores condiciones de crecimiento, estabilidad y reconocimiento, haciendo de la tecnificación de la labor parlamentaria un activo sustancioso en beneficio del Congreso Mexicano.

Además, es de suma importancia extender este apoyo a las comisiones de trabajo del Congreso de la Unión, toda vez, que en estas se realizan las funciones de análisis y discusión técnica, atendiendo la naturaleza de la que se trate. Es así, que en víspera de un perfeccionamiento de la profesionalización del Poder Legislativo Federal, debe tomarse en cuenta en el más amplio sentido el apoyo a los legisladores, permitiendo la profesionalización a todo el andamiaje institucional que respalda la labor dentro del Congreso de la Unión.

Es menester argumentar que, para una integral implementación de la profesionalización parlamentaria, es trascendental la adaptación de la legislación, así como un organismo responsable de su aplicación.

En este mismo sentido, es que se propone la profesionalización de la tarea legislativa y aunque existe un estatuto aprobado por la Cámara de Diputados y por el Senado de la República para este efecto, así como la creación de órganos

técnicos que faciliten la profesionalización, es importante transitar hacia una consolidación, perfeccionamiento y fortalecimiento de esta, convirtiéndose en un factor de transformación del Poder Legislativo Federal.

3.2. Estudio teórico y práctico

Este capítulo, parte de una aproximación conceptual de la profesionalización, para abordar sucesivamente su funcionalidad. En consecuencia, y al ser uno de los puntos de mayor interés, se realiza un estudio comparado de algunos Estados que han emprendido esfuerzos por profesionalizar sus órganos legislativos, creando instancias de apoyo parlamentario y que son de interés para el tema de investigación. Asimismo, se aborda un breve estudio referente a la profesionalización de los servidores públicos dentro de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación, así como lo referente a la profesionalización o su símil en los Congresos locales, con la intención de observar los diversos matices con los que se ha venido desarrollando la profesionalización en el sistema político mexicano.

De igual forma, se engloba lo referente a los elementos esenciales para la profesionalización parlamentaria, finalizando con las disposiciones e instituciones existentes dentro del Congreso de la Unión encaminadas a la profesionalización de sus integrantes.

3.2.1. Aproximación conceptual

Tomando como punto de partida el sentido gramatical de la palabra profesionalización, es posible afirmar que se entiende como la acción y efecto de

profesionalizar¹⁴⁰ mientras que profesionalizar significa dar carácter de profesión a una actividad.¹⁴¹

Es importante agregar que, a diferencia de la capacitación, que se entiende como la acción y efecto de hacer a alguien apto, o habilitarlo para algo, la profesionalización engloba un carácter más especializado al ir de la mano con una profesión, empleo u oficio. Sin embargo, la capacitación, apreciada como el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en actividades útiles¹⁴² es un elemento que se encuentra inmerso en la profesionalización para los fines de este trabajo.

Delimitado lo anterior, es interesante aludir a la siguiente conceptualización de profesionalización, la cual especifica que la profesionalización es convertir una actividad en profesión, es el empleo, facultad u oficio que se tiene y ejerce, tanto el género de trabajo al cual se dedica una persona de manera principal y habitual así como el conjunto de intereses referentes al ejercicio de un oficio.¹⁴³

De esta forma, es posible señalar que la profesionalización es la adquisición de un conocimiento especializado y técnico, así como a la adaptación permanente, y mejora constante de la persona que se someta a este mecanismo. En él, convergen una serie de factores teniendo como finalidad factible el perfeccionamiento de las habilidades técnicas del personal.

En suma, para los efectos de este trabajo, entendemos como profesionalización parlamentaria al proceso de capacitación, formación y actualización de los conocimientos fundamentales que los miembros del Poder Legislativo deben poseer, tales como los principios jurídicos y políticos del Estado mexicano, el

¹⁴⁰ Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, consultado en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=profesionalizaci%C3%B3n> el 28 de agosto de 2017.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas; *Diccionario Jurídico Mexicano*, octava edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1995, P. 404.

¹⁴³ Ossorio, Manuel; *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, trigésima edición, México, Editorial Heliasta, 2004, p. 448.

ordenamiento normativo que lo regula, así como un adecuado manejo de la técnica legislativo y sus elementos, entre otros.

3.2.2. Funcionalidad de la profesionalización

Como se habló con anterioridad, a la profesionalización se le aprecia como uno de los aspectos esenciales para el perfeccionamiento de la actividad del legislador, por ello, que el siguiente punto a tomar es la funcionalidad que sustenta la hipótesis de que a través de la profesionalización parlamentaria se combatirá en gran medida las adversidades que se presentan para una mejor emisión de leyes.

Y es que la funcionalidad, va de la mano con la eficacia de la implementación de esta medida, en gran parte fundamentada en la capacidad de lograr lo que se pretende. Empero, la relación existente entre la funcionalidad y perfeccionamiento en la labor de los asesores parlamentarios respalda la necesidad de implementar la profesionalización parlamentaria como eje de mejora.

Al respecto, es importante enfatizar que la profesionalización de los asesores parlamentarios y del personal técnico es un pieza fundamental para el perfeccionamiento de la tarea de los legisladores, toda vez que la labor de la redacción, análisis y estudio de la legislación recae en ellos, además, del apoyo en las relaciones públicas; al tiempo de poder proporcionar una mejora significativa en el trabajo de comisiones y realizar diversas investigaciones a disposición de los legisladores para contar con un amplio y legítimo estudio en atención a las problemáticas. Por ello, que se requiere de especialistas en diversos temas, que deben ser formados y recibir actualizaciones permanentes.

3.2.3. La profesionalización parlamentaria en el derecho comparado

Para tener una mejor apreciación de la profesionalización parlamentaria y sus matices, es interesante aludir al estudio del derecho comparado, donde a través

de las semejanzas y las diferencias en los sistemas jurídicos del mundo, se puede sustraer algunos elementos de interés o incluso casos exitosos de parlamentos que sirvan como modelo.

3.2.3.1. Alemania

La Constitución de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949, en sus capítulos tercero y cuarto, contempla lo referente a la estructura, organización y facultades del Poder Legislativo Alemán. Este, se divide en dos Cámaras el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

El *Bundestag*, o Parlamento Federal es la Cámara baja del poder legislativo alemán, que representa al pueblo y sus 630 miembros se eligen mediante voto popular para un término de cuatro años.

Por su parte, el *Bundesrat* o Consejo Federal es la Cámara alta que representa a los Estados federados y tiene 69 miembros, que son designados por los gobiernos estatales de forma proporcional a la población.

En lo concerniente al área de investigación y apoyo con la que cuenta el Poder Legislativo Federal en Alemania, tenemos que el *Bundestag* cuenta con una biblioteca que posee once departamentos de investigación y análisis; con un total de cien investigadores, de los cuales catorce se encuentran en la biblioteca y ochenta y seis en los departamentos de investigación.

Al respecto, cabe destacar, que los investigadores producen análisis, opiniones, encuestas y estudios; propuestas de reforma y soluciones de problemas; asesoría en temas constitucionales; comparativos de diferentes sistemas políticos y legales; asistencia en cuestiones de legislación y ocasionalmente borradores de iniciativas;

evaluaciones, resúmenes, revisiones, pros y contras; contribuciones a la discusión, notas, documentación, compilaciones y material para discursos.¹⁴⁴

3.2.3.2. Argentina

En la República de Argentina el Poder Legislativo Federal es ejercido por el Congreso Nacional, que, a la vez se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Sus integrantes son electos de forma democrática, mediante sufragio universal, secreto y obligatorio. Su función esencial es legislar, pero también, se encuentra la posibilidad de ejercer el control del Poder Ejecutivo, por medio de informes, interpelaciones, solicitar juicio político, entre otros.

La Cámara de Diputados de Argentina, se integra por 257 miembros, quienes representan directamente al pueblo argentino, mientras que el Senado está compuesto por 72 integrantes, que representan a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires.

Para su mejor funcionamiento, el Congreso Nacional cuenta con un Centro de Información y Asesoramiento que depende de la biblioteca del Congreso. Su función esencial, es servir de apoyo a los legisladores, asesores, comisiones y las oficinas del Congreso.

Su composición se divide en los siguientes departamentos:

- Asistencia técnica legislativa
- Organización y derecho parlamentario
- Ordenamiento legislativo y
- Coordinación de estudios.

¹⁴⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Cuadro Comparativo Internacional sobre los Centros de Información y Análisis Parlamentarios*, Cámara de Diputados, 2004, p. 3, consultado en <file:///C:/Users/Owner/Downloads/FATSRPP001%20Cuadro%20comparativo%20sobre%20los%20centros%20ed%20informaci.pdf>

En cuanto a sus actividades que realizan en apoyo de la función legislativa, encontramos las siguientes:

- I. Proporcionar asesoría sobre técnica legislativa, redacción de normas jurídicas y proyectos legislativos.
- II. Elaborar estudios sobre derecho, teoría y práctica parlamentaria; de la organización interna y funciones del Congreso.
- III. Realizar análisis, sistematización y ordenamiento permanente de la legislación nacional, así como incidencias de las reformas.
- IV. Realizar análisis, informes y estudios interdisciplinarios sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional.¹⁴⁵

3.2.3.3. Brasil

La Constitución de la República Federativa de Brasil, en el Capítulo I, del Título IV, dispone lo referente al Poder Legislativo, mismo que recae en un Congreso Nacional.

El Congreso Nacional, es bicameral, está compuesto por una Cámara de Diputados, que se integra por 513 representantes del pueblo, electos por votación directa por un término de cuatro años. En segunda instancia, se encuentra el Senado Federal, conformado por 81 miembros que representan a los Estados y al Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario cada ocho años.

Delimitada su integración, es relevante precisar que los servicios de análisis e investigación son ejercidos por el Órgano de Consultoría Legislativa del Senado Federal, subordinado a la Mesa Directora. Cabe destacar, que la Cámara de Diputados no cuenta con este servicio.

El Órgano de Consultoría del Senado, fue creado en el año de 1955, se encuentra compuesto por profesionales altamente calificados, organizados en

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 4.

treinta y dos temáticas. Su función esencial es brindar asesoría a la Mesa, a las Comisiones y a los Senadores en el ejercicio de sus funciones, primordialmente, a través de minutas, informes, pronunciamientos y proposiciones legislativas, además de realizar estudios y notas técnicas de esclarecimiento sobre cuestiones de relevancia para el Congreso.¹⁴⁶

3.2.3.4. Chile

La República de Chile, ejerce formalmente la función legislativa a través del Congreso Nacional, compuesto por una Cámara de Diputados con 120 miembros, y por el Senado integrado por 38 legisladores. Es interesante señalar, que la fundación del Congreso Nacional de Chile data de 1811, tratándose de uno de los más antiguos de Latinoamérica.

En cuanto a los servicios de investigación y análisis con los que cuenta el órgano legislativo de Chile, tenemos, que estos recaen en la Biblioteca del Congreso Nacional, donde investigadores asesoran a los miembros de los órganos camarales por medio de información y estudios para facilitar una mejor comprensión de los temas coyunturales, además, sus servicios no sólo están dirigidos para los miembros del Congreso, ya que también pueden ser consultados por el personal administrativo, los organismos del Estado, así como al público en general.¹⁴⁷

3.2.3.5. España

La Constitución Española, en el artículo 66, numeral 1, señala que las Cortes Generales representan al pueblo español, y están formadas por el Congreso de

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁴⁷ World Directory of Parliamentary Libraries; Deutscher Bundestag; información disponible en: <http://www.bundestag.de/bic/bibliothek/library/index.html>

los Diputados y el Senado. El Congreso de los Diputados, está integrado por 350 miembros, mientras que el Senado por 266 parlamentarios.

En cuanto a la formación de asesoría de las Cortes, esta recae en los letrados; que son asesores técnico-jurídicos de los Congresos, además, realizan funciones de dirección en los departamentos administrativos. Donde de las 350 diputaciones hay 321 asesores, es decir casi uno por diputado.

En esta tesitura, los letrados de las Cortes Generales son asesores de carácter institucional, es decir, desarrollan sus trabajos al servicio de la acción parlamentaria con arreglo a los principios de legalidad y eficacia, esto es, al servicio del Pleno y de cada una de las comisiones, ponencias y demás órganos que se articulan dentro del Parlamento.¹⁴⁸

Es importante agregar, que los letrados son funcionarios de carrera, que son elegidos por sus capacidades, y aptitudes técnicas a través de un concurso de oposición libre entre profesionales del derecho. Asimismo, la Secretaría General es quien posee la facultad de ofrecer a los órganos parlamentarios y a los diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas.

Aunado a lo anterior, existe un área que posee una gran trascendencia e interés al ser la responsable de realizar los estudios e investigaciones relativos a la actividad parlamentaria, se trata, de la Dirección de Estudios y Documentación.

Esta dependencia, adscrita a la Secretaría General, cuenta con siete departamentos:

- I. Estudios
- II. Derecho comparado
- III. Documentación
- IV. Biblioteca
- V. Archivo

¹⁴⁸ Gonzalo Gonzalo, Manuel; "Los letrados y los servicios de información de las Cortes Españolas", *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.

- VI. Publicaciones
- VII. Publicaciones oficiales

Se trata de una organización integral y de suma trascendencia para hacer más eficiente la tarea que realizan los parlamentarios, ya que abarcan desde el estudio y sensibilidad de las problemáticas que atañen a la nación, hasta llegar a una propuesta de solución real y especializada que llegue a los miembros del Parlamento, y redunde en políticas públicas adecuadas.

3.2.3.6. Estados Unidos de América

El Poder Legislativo en los Estados Unidos de América está regulado por el artículo primero de la Constitución. El legislativo se encuentra compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes encarna el concepto nacional, mientras que el Senado el federal.¹⁴⁹

El Senado, cuenta con 100 miembros, dos por cada Estado y son electos por voto popular por seis años, mientras que la Cámara de Representantes, está compuesta por 435 miembros, electos por voto popular por dos años.

En cuanto al órgano de apoyo, encontramos que el Congreso de los Estados Unidos de América, cuenta con el órgano denominado *Congressional Research Service* mismo que se está adscrito a la Biblioteca del Congreso, cabe destacar, que sus orígenes se remontan al año 1800, convirtiéndose en el más antiguo dentro de los regímenes presidenciales.

Para su funcionamiento divide su investigación en los siguientes rubros:

- I. Legislación americana.
- II. Política social interna
- III. Gobierno y finanzas

¹⁴⁹ Cfr. Lan Arredondo, Arturo Jaime; *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford University Press, 2007, pp. 92-93.

- IV. Información
- V. Recursos naturales, ciencia e industria.¹⁵⁰

Su función esencial es realizar investigaciones y análisis sobre todas las cuestiones actuales y emergentes de la política nacional, al tiempo de apoyar al personal del Congreso tanto en las etapas del proceso legislativo, como en la evaluación de las necesidades por emprender reformas o nuevas legislaciones, así como brindar asistencia técnica sobre los proyectos de ley, previamente a que sean enviados al Poder Ejecutivo, para los efectos constitucionales.

Cabe destacar, que existen otros tres órganos que apoyan el trabajo de investigación, como lo es la Oficina de Presupuestos del Congreso, la Oficina de Contabilidad General y la Oficina de Asesoría Tecnológica.

Por último, es importante agregar que el *Congressional Research Service*, realiza una activa labor a través de la capacitación constante del personal cameral, con una serie de seminarios, cursos, asesorías, foros, consultas, entre otros.

3.2.3.7. Francia

El Parlamento francés es bicameral, se encuentra compuesto por un Senado con 348 miembros electos cada seis años indirectamente por cada entidad a través del cuerpo electoral provincial, es decir, su representatividad recae en las entidades territoriales. Por otro lado, se encuentra la Asamblea Nacional, tratándose de la Cámara Baja del parlamento francés, su integración es de 577 representantes del pueblo electos por sufragio universal por cinco años.

Cabe destacar, que históricamente el Senado ha sido una Cámara de reflexión y una forma de asegurar la representatividad territorial de los departamentos como

¹⁵⁰ Cfr. Baldomar, Dulce María; *Características de los servicios de información parlamentaria*; Dirección General de Bibliotecas de la H. Cámara de Diputados, octubre de 2002.

entidades gubernamentales; en la actualidad es un cuerpo político que posee menor autoridad legislativa y carece de facultad para hacer dimitir al gobierno.¹⁵¹

En otro orden de ideas y retomando el tema de investigación, es posible precisar que el parlamento francés cuenta con un Departamento de Estudios y Documentación dependiente de la Biblioteca del Parlamento. Esta dependencia se encarga de preparar y actualizar informes y documentos en los temas de interés para los integrantes del parlamento. Además, examina la viabilidad de las solicitudes dirigidas al Ombudsman.

Para su funcionamiento, cuenta con cuatro divisiones:

- I. Cultura; Trabajo y Salud
- II. Protección Social;
- III. Asuntos Económicos, Financieros y Presupuesto;
- IV. Asuntos Administrativos y de Justicia

Con ello, el sistema de apoyo e investigación del Parlamento francés cuenta con una forma integral de apoyo atendiendo diversas temáticas como las antes mencionadas, donde fundamentalmente se brinda el apoyo al hacer llegar información especializada a los miembros del parlamento.

3.2.3.8. Israel

A diferencia de los anteriores órganos parlamentarios, el Estado de Israel, posee un Poder Legislativo unicameral, formado por un Parlamento denominado *Knesset*, que está compuesto por 120 miembros elegidos mediante un sistema de representación proporcional en listas cerradas de partidos políticos, por un periodo de cuatro años.

¹⁵¹ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 212 y 213.

En cuanto a sus funciones, son semejantes a las que se realizan en cualquier moderno parlamento, pudiendo emitir votos de confianza y mociones de censura al gobierno, ejercer tareas de carácter legislativo, participación en la orientación política de la nación, aprobación y control del presupuesto, determinación de impuestos, atribuciones electorales como la elección del Presidente, así como la supervisión y vigilancia de los actos de la administración.¹⁵²

El Parlamento israelí, cuenta con el Centro de Investigación e Información, creado en el año 2000. Actualmente, se encuentra dividido en cuatro áreas:

- I. Departamento de investigación.
- II. Departamento de Servicios de Información.
- III. Departamento de Economía y Finanzas.
- IV. Departamento de Servicios Tecnológicos.

Su función primordial es brindar el servicio de apoyo a los miembros del *Knesset*, proporcionando información real e integral sobre los temas de interés general, al tiempo de mantener una sólida estructura tecnológica para la automatización de la información.

3.2.3.9. Reino Unido

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, posee un órgano legislativo denominado Parlamento Británico, donde encuentran representación todos los países que conforman al Reino Unido. El Parlamento británico es de carácter bicameral, compuesto por una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Lores es la Cámara Alta del parlamento, y se encuentra integrada por 786 miembros. Mientras que la Cámara de los Comunes es la Cámara Baja, y posee 650 integrantes.

¹⁵² *Ibidem*, p. 232.

Inmerso en la estructura de la Cámara de los Comunes, se encuentra la biblioteca para los servicios de información, que se encuentra dividida en dos departamentos:

- I. Departamento Parlamentario.
- II. Departamento de Investigación.

Su labor, reside en la elaboración de estudios sobre los temas de la agenda legislativa, además de atender las solicitudes de información e investigación que realicen los miembros del parlamento así como sus asesores.

3.2.4. Profesionalización en el Poder Legislativo Local

Nuestro país, al ser una república federal, cuenta con 32 entidades federativas que poseen en su andamiaje jurídico el sustento de la división de poderes, dando la base de organización de los mismos, entre los que se encuentra el Poder Legislativo.

Es así, que la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, detalla las bases que deben regir a los Poderes de los Estados, mientras que para la Ciudad de México, es el 122, fracción segunda.

En esta tesitura, el Poder Legislativo de las entidades federativas, se deposita en un Congreso, conformado por una sola cámara, la de representantes populares, a la que la Constitución federal denomina Legislatura.

Delimitado lo anterior, y para los efectos del presente trabajo, es importante precisar que nuestra CPEUM no detalla algún requisito de carácter académico para los diputados que formen parte de los Congresos locales, sin embargo, en una revisión de la normatividad y programas de carácter local encaminados a la profesionalización de la función legislativa encontramos las siguientes acciones que destacan en favor de la profesionalización:

Entidad Federativa	Acciones de profesionalización
Aguascalientes	<p>El estado de Aguascalientes cuenta con un reglamento del servicio civil de carrera de los servidores públicos del Poder Legislativo, mismo que fue publicado el 23 de julio de 2001.</p> <p>En el reglamento se detalla en su artículo 4º que el servicio civil de carrera consiste en el sistema integral de profesionalización de la administración del Poder Legislativo, a través de los procesos de selección, capacitación, desarrollo, evaluación y promoción de los servidores públicos.</p> <p>Cabe destacar, que el artículo 14, detalla que el personal adscrito al servicio civil de carrera estará sujeto a un proceso constante de capacitación, a efecto de que cuente con los conocimientos necesarios para el cumplimiento eficiente de sus funciones y se actualice en las nuevas técnicas o procedimientos.</p> <p>Para ello, el ordenamiento en comento define la creación de la Unidad de Capacitación y Formación</p> <p>Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario, administrativo y financiero, tratándose del órgano encargado de planear, programar e implementar los cursos generales y específicos señalados en el catálogo de</p>

	capacitación, especialización y profesionalización.
Baja California	<p>En el estado de Baja California, el régimen del servicio de carrera se rige por la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, misma que no detalla algún aspecto referente a la profesionalización, y solamente maneja como una obligación de los trabajadores, asistir a los institutos de capacitación, cursos, seminarios, etc., para mejorar su preparación y eficiencia.</p> <p>Además, el Congreso del Estado ha suscrito acciones de coordinación, con el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, por establecer un diálogo permanente e institucionalizar la profesionalización en el quehacer de la función legislativa, a través de un convenio de colaboración académica y establecer la posibilidad de organizar de manera conjunta investigaciones académicas, conferencias, coloquios, simposios, talleres, cursos, diplomados y otras actividades.</p>
Baja California Sur	<p>Cabe destacar que, en Baja California Sur, las acciones emprendidas por el Congreso Local en víspera de su profesionalización no han sido cabalmente definidas ni presentan un modelo actualizado.</p>

<p>Campeche</p>	<p>El Estado de Campeche, cuenta con el Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche, donde se define a la capacitación como el medio a través del cual los servidores públicos podrán adquirir o mejorar los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones. Teniendo como objetivos los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en sus puestos; II. Preparar a los servidores públicos del Congreso para desempeñar funciones de mayor responsabilidad, y III. Profesionalizar al servidor público que labora en el Congreso.
<p>Chiapas</p>	<p>En esta entidad, la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, enmarca lo referente a los trabajadores de los poderes Públicos entre los que se encuentra el Legislativo, enmarcando solamente como obligación de los trabajadores el asistir a los cursos de capacitación y adiestramiento para mejorar su preparación y eficiencia.</p>

	<p>Es importante precisar, que con el objetivo de reafirmar el conocimiento en materia de profesionalización legislativa y extender los conocimientos parlamentarios impulsando el proceso de transformación político-social de Chiapas, diputados del Congreso crearon en el Diplomado en Derecho Parlamentario que el Congreso del Estado realiza con apoyo de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).</p>
Chihuahua	<p>Por su parte, Chihuahua no cuenta con una solidez normativa ni institucional que le permita ejercer de manera ejemplar una función de profesionalización. No obstante lo anterior, se realizan diversas conferencias buscando la capacitación del personal, pero estas no poseen un gran alcance.</p>
Ciudad de México	<p>La Asamblea Legislativa del Distrito Federal que actualmente sigue en funciones, en el artículo 73 de su Reglamento para el Gobierno Interior, determina la creación de un Instituto de Investigaciones Parlamentarias, como un órgano administrativo de la Asamblea, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas. El cual, podrá impartir cursos de capacitación en materias de técnica legislativa y prácticas parlamentarias; realizar investigaciones legislativas, así como</p>

	<p>establecer los mecanismos de colaboración y coordinación con Instituciones afines para el cumplimiento de sus objetivos, entre otros.</p> <p>En este tenor, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias ha firmado diversos convenios entre los que se encuentra con el instituto The Washington Center for Internships and Academic Seminars (TWC), para que adquieran mayor conocimiento, evalúen mejor la información y tengan una visión más amplia en la toma de decisiones y, con ello, ampliar los alcances del trabajo que realizan.</p>
Coahuila	<p>En esta entidad federativa los estudios de profesionalización presentan rezagos, puesto que han sido pocas las acciones destinadas a la capacitación tanto de Legisladores como de su equipo de colaboración, a pesar de que en el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila se determina como de interés social el promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.</p>
Colima	<p>Cabe destacar, que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, determina en su artículo 28, que la Comisión Instaladora tendrá a su cargo coordinar, planear y ejecutar</p>

	<p>un seminario de capacitación dirigido a los Diputados electos, propietarios y suplentes, que integrarán la nueva Legislatura, con el objetivo de proporcionarles la instrucción mínima necesaria para el correcto y adecuado ejercicio y desarrollo de sus funciones legislativas. Este seminario será impartido por destacados profesionales en materia legislativa, de conformidad con la temática elaborada por la Comisión Instaladora, mismo que deberá realizarse en la sede del Congreso a más tardar en la tercera semana de septiembre del año de la elección;</p>
<p>Durango</p>	<p>De conformidad con el artículo 167, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, éste cuenta con un Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, como órgano técnico de investigación y análisis, que tiene entre sus funciones el proporcionar asesoría y consultoría a las Comisiones Legislativas, apoyar a los Diputados en la elaboración de iniciativas, proposiciones de puntos de acuerdo y pronunciamientos; apoyar en la interpretación de la ley; proponer la celebración de convenios con otros institutos, centros o asociaciones de estudios e investigaciones legislativas, así como con organismos de los sectores público, social, académico y privado, con la finalidad de fortalecer el funcionamiento del Centro; ser el</p>

	<p>conducto de la Legislatura con otros institutos, centros o asociaciones de profesionales análogos, así como asistir a las reuniones y congresos a que fueren invitados; proponer la celebración de foros, congresos y demás eventos que coadyuven al fortalecimiento del sistema legislativo; monitorear las leyes y reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, de los reglamentos expedidos por los Ejecutivo Federal o Estatales; entre otras.</p> <p>Además, en el 2017, se presentó una iniciativa de reforma a la ley orgánica del Congreso para establecer Servicio Profesional de Carrera Parlamentaria, el cual garantizará la igualdad de oportunidades a todos los trabajadores, lo que permitirá profesionalizar el quehacer parlamentario.</p>
Guanajuato	<p>El Congreso del Estado de Guanajuato cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas, que a su vez ha emitido para mejor organización y funcionamiento el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo, que establece en su Capítulo Primero de Disposiciones Preliminares las normas, lineamientos, mecanismos, programas e instrumentos del servicio civil, que han de encaminar a los</p>

	<p>Legisladores a un mejor desempeño de sus funciones.</p> <p>El artículo segundo del estatuto señala que el sistema de servicio civil tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas y procesos sustantivos del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus servidores públicos.</p>
Guerrero	<p>La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, en su artículo 200, determina que el Congreso del Estado establecerá el servicio civil de carrera de sus servidores públicos, atendiendo a la capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia y profesionalismo. El cual tendrá como propósito garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal.</p> <p>Cabe señalar, que el Congreso del Estado podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración con los demás poderes o con</p>

	<p>instituciones públicas o privadas, con el fin de cumplir con los objetivos del servicio civil de carrera y con el estatuto del personal.</p>
Hidalgo	<p>La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Hidalgo expone la creación de una coordinación de asesoría, misma que auxilia a los diversos grupos legislativos, y comisiones, al tiempo de gestionar y promover planes y programas de capacitación, tendientes a profesionalizar, actualizar y especializar el cuerpo de asesores; facultada también para auxiliarse de asesoría especializada externa, dependiente del sector público, de Instituciones Académicas o Prestadores de Servicios Privados, cuando así se requiera para el mejor desempeño de sus funciones.</p>
Jalisco	<p>El Congreso de Jalisco, cuenta con el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos, el cual es un órgano técnico que bajo los principios de especialidad e imparcialidad, desempeña labores de investigación y estudios legislativos, y de apoyo a las comisiones legislativas.</p> <p>Entre sus funciones se encuentra el apoyo al trabajo de investigación legislativa; así como de los temas relacionados con la historia y el desarrollo legislativo del Estado de Jalisco y de otros cuerpos legislativos ya sean nacionales o internacionales; establecer mecanismos de intercambio de información con las demás</p>

	<p>legislaturas estatales y con el Congreso de la Unión, de acuerdo con las disposiciones que establezca el Comité de Relaciones Interparlamentarias y Asuntos Internacionales; entre otros.</p>
Estado de México	<p>El Congreso del Estado de México, cuenta con el Comité de Estudios Legislativos, que entre sus atribuciones tiene el impulsar programas de profesionalización y actualización en derecho parlamentario y prácticas legislativas.</p> <p>Además, este Congreso ha firmado convenios con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) para impartir una maestría en derecho parlamentario.</p>
Michoacán	<p>Esta entidad cuenta un Reglamento el Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que destaca que el Secretario Permanente,¹⁵³ en coordinación con el Comité Técnico de Profesionalización establecerá los sistemas de evaluación u homologación que permitan la certificación de las capacidades profesionales de los servidores parlamentarios de carrera y demostrar que han desarrollado y mantienen actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de sus puestos.</p>

¹⁵³ Responsable de la dirección y coordinación de los Subsistemas de: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Formación; Evaluación del Desempeño; Separación y, Control y Evaluación.

<p>Morelos</p>	<p>El Congreso de Morelos cuenta con un Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera, en el que se establece como objetivo el de profesionalizar y eficientar el servicio de asistencia técnica que apoya la labor legislativa y parlamentaria del Congreso, para ello establece los principios, las normas y los procedimientos de organización e implementación del servicio civil de carrera, de aquellos servidores públicos que están incorporados en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de servicio de los órganos administrativos y parlamentarios del propio Congreso.</p>
<p>Nayarit</p>	<p>La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit determina que para profesionalizar y hacer más efectivos los servicios técnicos de apoyo legislativo, parlamentario y de orden administrativo, se instituye el Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, este cuenta con ciertas limitaciones de carácter técnico y operativo.</p> <p>Cabe destacar, que en 2014 se propuso la creación de un Manual de Técnica Legislativa, en el cual estarían plasmados los lineamientos para que el Congreso pueda desempeñar sus funciones con una marcada eficiencia.</p> <p>Surgió de estudios sociales que arrojaron como resultado la urgente necesidad de fortalecer la formación profesional de los órganos</p>

	legislativos
Nuevo León	El Congreso de Nuevo León es uno de los Poderes Legislativos locales que posee mayores rezagos en materia de profesionalizar a sus servidores públicos, al no contar con ordenamientos, instituciones o disposiciones específicas.
Oaxaca	De igual forma, Oaxaca es uno de los estados con mayor necesidad de creación de centros de Profesionalización parlamentaria, ya que a falta de estos los procedimientos Legislativos son realizados con una menor técnica que otros donde existe apoyo profesional a la función legislativa.
Puebla	En la Ley Orgánica de Poder Legislativo de Puebla se establece el Servicio Profesional de Carrera Legislativa, atendiendo a los principios rectores de legalidad, eficiencia, probidad, objetividad, calidad, imparcialidad, competitividad, mérito y profesionalismo de sus servidores públicos. Este tiene como propósito profesionalizar y hacer más eficiente los servicios legislativos y de orden administrativo, garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal.

<p>Querétaro</p>	<p>En la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro se define al sistema de servicio profesional de carrera como un procedimiento administrativo de selección y capacitación de personal, que garantiza el ingreso, capacitación, desarrollo, promoción y permanencia de los servidores públicos del Poder Legislativo que formen parte de este sistema, basado en la experiencia y preparación comprobable y la evaluación periódica, calificación de sus funciones, así como la igualdad de oportunidades, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública, en beneficio de la sociedad y de la propia institución.</p>
<p>Quintana Roo</p>	<p>El Congreso local, de conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Quintana Roo cuenta con un Instituto de Investigaciones Legislativas que es el órgano profesional e imparcial, con autonomía operativa y de gestión, encargado de la realización de estudios e investigaciones jurídicas y multidisciplinarias en que se apoye la Legislatura del Estado en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.</p> <p>Entre sus atribuciones se encuentra: Desarrollar investigaciones y análisis en temas de vanguardia, jurídicos, sociológicos,</p>

	<p>históricos, de desarrollo social, económicos, así como en materia de finanzas públicas, entre otros; asistir y participar en los seminarios, congresos y foros de consulta que se celebren en el Estado, en otras entidades o a nivel internacional, que la Gran Comisión le autorice asistir; elaborar, preparar e impartir cursos de capacitación legislativa y programas de formación y capacitación de personal técnico en el desarrollo de la función legislativa; entre otros.</p>
<p>San Luis Potosí</p>	<p>Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí determina que el Congreso del Estado podrá contar con un Consejo de Apoyo Legislativo, integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales; que apoyará el trabajo legislativo del Congreso del Estado de manera honorífica y que durará el término de una Legislatura, pudiendo ser ratificados.</p> <p>Cabe destacar, que en 2014 el Congreso del Estado de San Luis Potosí en coordinación con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados trabajaron conjuntamente en el Taller de Investigación Legislativa, el cual tiene el propósito de profesionalizar a los legisladores y asesores del Poder Legislativo.</p>

Sinaloa	<p>El Estado cuenta con un Instituto de Investigaciones Parlamentarias, que funge como órgano técnico académico, de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y análisis, con funciones como funciones principales son:</p> <ul style="list-style-type: none">• Realizar, promover y difundir investigaciones vinculadas con los temas relevantes del quehacer parlamentario;• Proporcionar asesoría a las comisiones legislativas;• Investigar los antecedentes históricos del Poder Legislativo;• Efectuar estudios comparativos de la legislación del estado con la legislación federal y la que rige en otras entidades federativas;• Apoyar a los diputados en la elaboración de iniciativas, dictámenes, acuerdos, y demás disposiciones legales, así como en la redacción de ponencias, artículos y otros trabajos;• Proponer directrices y líneas de investigación, difusión, conservación de documentos, de intercambio bibliográfico y de experiencia en investigación parlamentaria con otros institutos o centros similares,• Organizar la impartición de cursos en técnica legislativa y derecho
---------	---

	<p>parlamentario, así como seminarios, congresos, coloquios, conferencias y mesas redondas, relacionados con el trabajo parlamentario.</p> <p>Con el objeto de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y administrativo está instituido el servicio civil de carrera, regido por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, especialización, honradez, lealtad y eficiencia. Sin embargo, pese a que el servicio civil de carrera se incluyó en la Ley Orgánica del Congreso desde octubre de 2001, no se ha expedido el reglamento que lo señale.¹⁵⁴</p>
<p>Sonora</p>	<p>En Sonora, para fortalecer y profesionalizar la labor legislativa, se propuso a nombre de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas y de Fiscalización, mismo que fue aprobado por el Pleno del Congreso del Estado.</p> <p>El Centro de Investigaciones Parlamentarias será un órgano técnico del Congreso del Estado, desconcentrado del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, al cual le corresponde:</p>

¹⁵⁴ Mimiaga, Ricardo y Valenzuela, Enrique; *El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa*; México, IJ-UNAM; pp. 732 y 733, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2761/22.pdf>

	<p>I.- Apoyar a la Mesa Directiva, a la Diputación Permanente y a las comisiones en los eventos de consulta, foros y debate, para la sistematización de las propuestas o conclusiones que se obtengan;</p> <p>II.- Asistir a los diputados en la elaboración de iniciativas;</p> <p>III- Asistir a las comisiones en la elaboración de iniciativas, dictámenes, comunicaciones y demás documentación de análisis que soliciten; entre otras asignaciones.</p>
Tabasco	<p>En el Congreso de Tabasco, las acciones encaminadas a fortalecer la profesionalización de sus servidores no poseen aun un rango sólido y que exponga un modelo a seguir.</p>
Tamaulipas	<p>Cuenta con: el Instituto de Investigaciones Parlamentarias que es un órgano de apoyo técnico jurídico de carácter institucional, no partidista, tendiente a fortalecer el quehacer parlamentario.</p> <p>Su misión es elevar la calidad de las disposiciones jurídicas emanadas del Congreso, de profesionalizar el proceso de la creación de mejores normas para los tamaulipecos a través del estudio y la investigación, y a su vez fomenta la formación</p>

	<p>de especialistas en las áreas del quehacer parlamentario.</p> <p>Mientras que su objetivo es desarrollar programas de investigación de temas relacionados con la historia, las funciones, la evolución y las prácticas parlamentarias. Recopilar y clasificar la legislación y reglamentación histórica estatal. Efectuar estudios de derecho comparado en los temas relevantes del interés del congreso del estado. Fomentar la celebración de convenios de colaboración e intercambio con organismos académicos, públicos, privados, y sociales; locales nacionales e internacionales. Instrumentar programas de profesionalismo y formación de especialistas en áreas de conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario. Organizar promover y participar en cursos, seminarios, congresos, diplomados, foros, coloquios, conferencias, y mesas redondas. Impulsar programas editoriales y de difusión de las actividades del Congreso del Estado.</p> <p>Aportar a los Diputados investigaciones técnicas que contribuyan al mejoramiento de su trabajo legislativo.</p>
	<p>El Congreso de Tlaxcala cuenta de conformidad con la Ley Orgánica del Poder</p>

Tlaxcala	<p>Legislativo del Estado de Tlaxcala, con un Instituto de Estudios Legislativos que será el órgano de consulta encargado de asesorar técnicamente a las comisiones ordinarias y especiales en la elaboración de iniciativas y dictámenes. Asimismo, deberá realizar las investigaciones en las etapas legislativas.</p>
Veracruz	<p>Esta entidad actualmente no cuenta con las disposiciones especializadas en profesionalizar la labor parlamentaria.</p> <p>No obstante, es importante señalar, que en diciembre de 2017 se presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado que tiene como fin crear el Centro de Estudios e Investigaciones Legislativas, mismo que contaría con los recursos y el personal calificado para lograr un trabajo permanente de profesionalización y actualización, que contribuya además a la instauración de un auténtico servicio público de carrera para la administración parlamentaria estatal.</p>
Yucatán	<p>La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, dispone la existencia de un Servicio Profesional Legislativo, el cual tendrá por objeto su organización y adecuado desempeño en las funciones propias de dicho Poder, tomando en consideración el desarrollo profesional de los servidores públicos, la</p>

	<p>calificación de habilidades, capacidades y desempeño a efecto de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal.</p> <p>Además, para promover la capacitación constante y diversa de los servidores públicos del Poder Legislativo, éste podrá celebrar convenios con los poderes Ejecutivo y Judicial, con organismos públicos y privados, ya sean estatales o nacionales, así como con universidades y otros especializados en la materia.</p>
Zacatecas	<p>Por último, en esta entidad, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su artículo 133 señala que:</p> <p>La Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias se integrará con tres diputados propietarios y tres diputados suplentes y le corresponde el conocimiento de los siguientes asuntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Impulsar programas de profesionalización y actualización en derecho parlamentario, prácticas legislativas y otros temas necesarios para el buen desempeño del Poder Legislativo; II. Conocer y dictaminar sobre propuestas de reformas o adiciones a la Constitución

	<p>Política del estado Libre y Soberano de Zacatecas en el ámbito parlamentario, a la Ley Orgánica, Reglamento General y a todos los ordenamientos internos, prácticas y procedimientos del régimen parlamentario del Poder Legislativo. Así mismo, emitir opinión para el dictamen sobre reconocimientos y distinciones que haga la Legislatura;</p> <p>III. Con apoyo de la Secretaría General, dirigir y evaluar el trabajo del Instituto de Investigaciones Legislativas e impulsar los programas del mismo;</p> <p>IV. Coordinarse con instituciones académicas y de investigación para el apoyo de las tareas del Instituto;</p> <p>V. Actualizar, a través de la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos y con apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas, el Sistema Estatal Normativo que deberá contener las leyes, decretos, reglamentos y demás normas que rijan en el Estado;</p> <p>VI. En coordinación con la Comisión de Cultura, Editorial y Difusión, promover la inserción y la publicación de trabajos y artículos que fomenten el estudio del derecho parlamentario;</p> <p>VII. Resolver las consultas respecto de la</p>
--	---

	<p>aplicación e interpretación de esta Ley, reglamentos, práctica y usos parlamentarios;</p> <p>VIII. Presentar las iniciativas tendientes al perfeccionamiento de la técnica, el régimen y la práctica parlamentaria de las comisiones y el Pleno, respectivamente; y</p> <p>IX. Incrementar el acervo bibliográfico y hemerográfico de la Legislatura, su preservación, actualización y difusión, a fin de que los interesados tengan acceso ágil y expedito a los asuntos relacionados con el trabajo legislativo, así como promover el intercambio bibliográfico con instituciones académicas y culturales.</p> <p>X. Vigilar que haya una eficiente administración y oportuna difusión del Archivo General del Poder Legislativo, además, que su organización sea efectiva y la consulta accesible para cualquier persona.</p>
--	---

3.2.5. Profesionalización en el Poder Judicial de la Federación.

Al hablar del Poder Judicial de la Federación, es de suma importancia puntualizar que para un pleno y adecuado funcionamiento jurisdiccional, se otorgaron las facultades de administración, vigilancia y disciplina al Consejo de la Judicatura Federal con excepción de lo concerniente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Consejo de la Judicatura Federal fue creado mediante la reforma constitucional al artículo 94, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994. Sin embargo, cabe destacar que en 1999 se realizó una reforma constitucional que determinó una recomposición del diseño, integración y funciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Lo anterior obedece, a que originariamente el Consejo de la Judicatura Federal fue incorporado al texto constitucional como un órgano “depositario” del Poder Judicial de la Federación, lo cual arrojó una confusión sobre sus competencias jurisdiccionales, por lo que en 1999 se decidió reformar las disposiciones que lo regulan, aclarando que el Consejo, “forma parte del” pero no “ejerce el” Poder Judicial de la Federación.

Entre sus atribuciones, se encuentran: expedir los reglamentos interiores para las materias de su conocimiento; determinar el número de circuitos del territorio nacional; determinar el número, límites territoriales y especialización por materias de los juzgados de distrito; nombrar, ratificar, adscribir y remover a los magistrados y jueces; acordar las renunciaciones y retiro forzoso de magistrados y jueces; resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos; aprobar el proyecto de Presupuesto anual de egresos del Poder Judicial; ejercer el presupuesto de egresos que le corresponde al Poder Judicial con excepción del correspondiente a la Corte y al Tribunal Electoral; organizarse internamente; conceder licencias; entre otras.

Por su parte es importante precisar que, para su adecuado funcionamiento, el Consejo cuenta con los siguientes órganos:

- Instituto de la Judicatura
- Visitaduría Judicial
- Contraloría del Poder Judicial de la Federación
- Instituto Federal de Defensoría Pública
- Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

Para los efectos del presente trabajo, es importante analizar con detenimiento al Instituto de la Judicatura Federal, órgano auxiliar del Consejo en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a este. Tratándose de la institución especializada en brindar auxilio a las tareas administrativas de los órganos judiciales, abarcando la realización de estudios e investigaciones, así como la formación, capacitación y actualización en diversos temas de índole jurídica a los servidores públicos del Poder Judicial Federal.

Cabe destacar, que el Instituto de la Judicatura Federal está facultado para apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales así como coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de su objeto.

Por su parte, de conformidad con el artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los programas impartidos por el Instituto de la Judicatura tienen como objeto lograr que los servidores públicos del Poder Judicial Federal o quienes aspiren a ingresar, fortalezcan los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

En consecuencia, el artículo referido enlista la tendencia que deberán seguir los programas y cursos, destacando lo siguiente:

- Desarrollar el conocimiento práctico de los trámites, diligencias y actuaciones que forman parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.
- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales.
- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia.
- Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias

aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales.

- Difundir las técnicas de organización en la función jurisdiccional.
- Contribuir al desarrollo de la vocación de servicio así como al ejercicio de los valores y principios éticos inherentes a la función judicial.
- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.

Finalmente, es menester precisar, que el Instituto de la Judicatura cuenta con un área de investigación, la cual tiene como función primordial realizar estudios necesarios para el desarrollo y mejoramiento de las funciones del Poder Judicial de la Federación.

3.2.6. Profesionalización en el Poder Ejecutivo Federal

El Poder Ejecutivo Federal, ha emprendido en las últimas décadas una serie de acciones encaminadas a que los servidores públicos que integran a la Administración Pública Federal posean un mayor grado de profesionalización a través de capacitación, actualización y evaluación.

En el desarrollo del andamiaje jurídico e institucional de la Administración Pública Federal, se ha velado por hacer de él un eje más sólido y profesional, buscando un perfeccionamiento integral, que ha llevado a la necesidad incluso de crear una normatividad específica que consagre la función de profesionalización del Poder Ejecutivo Federal.

Para ello, el punto de inflexión llegó el 10 de abril de 2003, cuando fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, que es el mecanismo que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin

de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Es decir, regula el marco operativo

Este sistema es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Respecto a la forma en que esta normatividad contempla a la profesionalización, observamos lo siguiente:

- En el artículo décimo, fracción V, se determina como derecho de los servidores públicos el recibir capacitación y actualización de carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones.
- El artículo décimo primero, fracción V, señala que es obligación de los servidores públicos de carrera participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento.
- El artículo décimo tercero señala que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende diversos Subsistemas, entre los que se encuentran el de Desarrollo Profesional y el de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- En lo que se refiere al Subsistema de Desarrollo Profesional, la ley puntualiza que éste es definido por el artículo 35 como el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.
- Por su parte, el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, exponiendo que estos les permitan adquirir lo siguiente:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
 - b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
 - c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
 - d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
 - e) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.
- En el artículo 45 de la Ley, se señala que la capacitación tendrá los siguientes objetivos: I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos; II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa; y III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.
 - El propósito del programa de capacitación es que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones. Donde dicho programa estará integrado con cursos obligatorios y optativos.
 - Cabe señalar, que el artículo 49 de la Ley, señala que las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.
 - En la sección tercera de esta Ley, particularmente en el artículo 72, 73 y 75 se determina que cada dependencia contará con un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema de Servicio Profesional, responsables de planear,

organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Contando con la facultad de coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior. Así como la atribución de elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución.

Así, a través de este ordenamiento jurídico se establecen las bases y directrices que rigen al servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

3.2.7. Profesionalización del asesor parlamentario

Para la Real Academia de la Lengua Española, el significado de la palabra asesor es el siguiente: dicho de un letrado: que por razón de oficio, debe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego.¹⁵⁵

Hablamos, de una persona que cuenta con las habilidades o conocimientos necesarios para brindar un apoyo profesional en algún rubro.

Bajo tal premisa, es relevante puntualizar que los asesores parlamentarios son los individuos que se encargan de facilitar las tareas del legislador, al brindarle apoyo técnico para el ejercicio de sus funciones.

Por ello, que la importancia de profesionalizar a los asesores parlamentarios se posiciona como el aspecto toral del presente tema de investigación, tomando como punto de gran relevancia la capacitación y facilitación de los instrumentos y mecanismos que les permita tener un criterio con mayor amplitud y conocimiento.

Por su parte, entre los elementos que se considera que los asesores parlamentarios deben poseer para realizar cabalmente su función se encuentra lo siguiente:

¹⁵⁵ Consultado en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=asesor> el 3 de septiembre de 2017.

- Habilidad para la investigación.
- Capacidad de trabajo en equipo.
- Sensibilidad para aceptar la revisión y modificación de su trabajo.
- Estudios profesionales, preferentemente jurídicos.
- Formación en técnica legislativa y derecho parlamentario.
- Habilidades para la comunicación oral y escrita.
- Análisis legislativo.

Es evidente, que el asesor parlamentario debe contar con las aptitudes profesionales para desempeñar una mejor función, con una particular importancia que este posea un título profesional y que, por ende, su formación se haya instruido en las universidades.

Cabe destacar, que los programas de capacitación que se deben ofrecer en las legislaturas, para el mejor desempeño de los asesores parlamentarios, son, por citar algunos ejemplos los relacionados con:

- Derecho Constitucional.
- Derecho Parlamentario.
- Análisis Presupuestario.
- Técnica Legislativa.
- Derechos Humanos.¹⁵⁶

A través de las universidades, debe gestarse una educación integral para los asesores parlamentarios que conduzca su actuación con los conocimientos técnicos, así como los valores de transparencia, eficacia, responsabilidad y certeza con los que debe regirse su actuación.

En México, el apoyo que brinda el asesor a los legisladores, va desde la elaboración de leyes, decretos, modificaciones hasta la administración y

¹⁵⁶ Cfr., Escalante López, Sonia; López Castro, Martín Ariel; y Mariscal Ureta Karla Elizabeth (coords.); *Derecho parlamentario*, México, Editorial Flores, 2016, pp.52 y 53.

organización de las relaciones públicas del legislador, brindando una asesoría política permanente, más no se garantiza la profesionalización de la misma.

Por ello, que contar con personal altamente calificado, sustente la hipótesis de generar un cauce de mejores condiciones de trabajo al legislador, al facilitarle diversas tareas en las que está facultado legalmente para realizar; acompañado de un perfeccionamiento en sus habilidades técnicas que redunden en beneficios para la población que representa.

3.2.8. Elementos esenciales de la profesionalización parlamentaria

Una vez delimitada la conceptualización de la profesionalización, así como las directrices fundamentales que enmarcan este funcionamiento tanto en el panorama internacional como en el Congreso Mexicano, es relevante exponer algunos de los elementos esenciales que deberán ser considerados como uno de los ejes principales para la implementación y operación de un sistema de profesionalización obligatoria para el asesor parlamentario y opcional para los legisladores.

3.2.8.1. Derecho Parlamentario Mexicano

El Derecho Parlamentario Mexicano es una rama de estudio consolidada que cuenta con más de treinta años de desarrollo en nuestro país y que se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo.

Por ello, justo es señalar algunas definiciones fundamentales en torno al Derecho Parlamentario, tomando como punto de partida que se podría calificar al derecho parlamentario, como el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente,

como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento.¹⁵⁷

En adición a lo anterior, Bobbio aprecia al parlamento como una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular.¹⁵⁸

Bajo esta tesitura, el parlamento se constituye como el género del que se desprenden otros términos y hace referencia a ese cuerpo colegiado en que recae la actividad legislativa y parlamentaria de manera amplia.

Finalmente, para la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, el derecho parlamentario es la parte, rama o sector del Derecho Constitucional que se refiere a la regularización de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativa, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Agrega que este derecho se caracteriza, sobre todo, por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política.¹⁵⁹

Es así, que el Derecho Parlamentario Mexicano tiene una justificación etimológica, institucional y funcional, lo que permite romper con la creencia común de que el Parlamento es un órgano encargado de analizar y discutir únicamente las iniciativas de ley o decreto; y así se le justifica y dimensiona de una manera más precisa.

En conclusión, es posible decir que el Derecho Parlamentario Mexicano es una rama de la ciencia jurídica que se centra en el estudio del órgano depositario del

¹⁵⁷ Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, quinta reimpresión, cit. p. 25.

¹⁵⁸ Bobbio, Ernesto, *et. al.*; *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2002, p. 1124.

¹⁵⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*, cit., p. 188.

Poder Legislativo ya sea en el orden federal o local, así como al conjunto de relaciones políticas que existen al interior de los recintos parlamentarios, su estructura, organización y funcionamiento, además de todos los entornos que giran en torno a la realidad del Congreso de la Unión, y de las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Cabe señalar, que durante la sesión solemne que la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebró en el Palacio Legislativo de San Lázaro, con motivo de los 450 años de la UNAM, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la diputada Beatriz Paredes Rangel, así como el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México firmaron un convenio general de colaboración, así como un convenio específico celebrado en el marco del primero, que contempla la realización de un diplomado dirigido a los legisladores sobre justicia social y derechos sociales, así como la impartición de la materia derecho parlamentario, como una asignatura ordinaria en las licenciaturas y facultades correspondientes, como lo es la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, convenio que a la fecha no se ha concretado en la práctica.

Años más tarde, la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México, en diciembre de 2017 firmaron un convenio general de colaboración para que los legisladores y servidores públicos del Palacio Legislativo de San Lázaro cursen estudios de educación superior en la máxima casa de estudios. El documento fue signado por el diputado César Camacho Quiroz; el rector de la UNAM, Dr. Enrique Graue Wiechers; el secretario general de la UNAM; el secretario general de la Cámara de Diputados, Mauricio Farah, así como el director general del CEDIP.

De esta forma, los ejemplos prácticos anteriormente señalados representan esfuerzos de colaboración entre la Cámara de Diputados y una institución académica de alto rendimiento y prestigio como la UNAM, por consolidar y fortalecer la cultura de la enseñanza del derecho parlamentario mexicano y sus diversos tópicos que posee.

3.2.8.2. La técnica legislativa

En primer término, es menester señalar que la ley, en sentido formal, es aquella regla o norma social de carácter general y abstracto elaborada por un cuerpo legislativo, que tiene como finalidad la convivencia social armónica.

Para ello, que su elaboración requiera de manera trascendental de los elementos eficaces que permitan cumplir el objetivo jurídico determinado y lo que también forma parte del Derecho Parlamentario.

Bajo esta tesitura, la ley, como fuente formal y creadora de derecho por parte del Poder Legislativo, debe allegarse de las herramientas necesarias que permitan que tanto el proceso legislativo, como el contenido y justificación de ley, estén adecuadas a las necesidades reales e intelectuales para su elaboración. Es así, que la técnica legislativa se introduce como el instrumento que garantiza que las formas en que se elaboró la normatividad han sido correctas para efectos de su aplicación.

En virtud de lo anterior, y como punto de partida en la conceptualización de la técnica legislativa, tenemos que la palabra técnica proviene del latín *technicus*, y este del griego *tekhnikós* que significa arte o destreza. Aunado a lo anterior, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española tiene como definición de la palabra técnica a la habilidad para ejecutar cualquier cosa o para conseguir algo.

Para Sáinz Moreno, la técnica legislativa consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Sáinz Moreno, Fernando; *Técnica normativa, Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, p. 6485.

Es relevante puntualizar que algunos doctrinarios han referido que la técnica legislativa debe realizarse tomando como punto en consideración el siguiente esquema metodológico:¹⁶¹

- I. Racionalidad lingüística.
 - a) Los aspectos estilísticos
 - b) Los aspectos ortográficos
 - c) Los aspectos léxico semánticos
- II. Racionalidad jurídico-formal.¹⁶²

Con base en lo señalado por Pablo Salvador Coderch, la técnica legislativa atiende varias vertientes y clasificaciones, las cuales se encuentran contempladas en dos apartados:

- a) Las que se inscriben en la denominada parte general de la técnica legislativa, que se abren, a su vez, en dos grandes apartados: cuestiones de lenguaje legal y aspectos de estructura y forma de las leyes;
- b) Las partes especiales de la técnica legislativa, es decir, las referidas a los diferentes tipos de disposiciones, como son las leyes llamadas modificativas, las procesales, las penales, etc.¹⁶³

En lo que se refiere a las cuestiones de lenguaje legal, la elaboración de la norma jurídica exige la utilización de un léxico técnico conjugado con un correcto uso de reglas ortográficas, gramaticales y de sintaxis. Las normas deben dar claridad al mensaje y aportar orientaciones para la interpretación de los órganos aplicadores; mientras que en la parte especial se establece el correcto manejo de términos jurídicos.¹⁶⁴

¹⁶¹ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía; y Cruz Velázquez, Jesús Javier; "Introducción a la técnica legislativa en México", en *Elementos de técnica legislativa*, Carbonell, Miguel; y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.); México, UNAM-Porrúa, 2002, p. 102.

¹⁶² Cfr., Quintana Valtierra Jesús; y Carreño García Franco; *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 209-213.

¹⁶³ Citado en Ragiosa Sotelo, Luis; *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legispendencia y eficiencia de la legislación*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, ITAM, 2008, p. 40.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 44.

Para Manuel Atienza, existen cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad, desde los que puede contemplarse la legislación: una racionalidad lingüística, en cuanto que el emisor (editor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal, pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; una racionalidad pragmática, pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica, pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética, pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.¹⁶⁵

Por lo que respecta a las etapas de formación legislativa, es importante precisar que la creación de la norma jurídica implica diversas circunstancias que van desde la génesis de la propuesta hasta la elaboración y concreción de una iniciativa de ley o decreto.

En este orden de ideas, para la elaboración de la ley deben tomarse en consideración distintos elementos jurídicos que se ubican propiamente en cada etapa; y en los que pueden intervenir asesores parlamentarios, cabilderos e, incluso la sociedad en general. Las etapas de la técnica legislativa se dividen en:

1. Etapa prelegislativa: En esta etapa se tiene contemplado el problema a resolver, lo cual deriva de la búsqueda de información suficiente acorde con la necesidad planteada para iniciar la argumentación jurídica, política, social y/o económica para su justificación. En otras palabras, se busca resolver un problema en específico e identificar las normas que deben ser modificadas, así como el análisis de las afectaciones que tendría la aprobación de una ley.

En este sentido, se persiguen dos resultados: 1) La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican

¹⁶⁵ Carbonell, Miguel; y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.); *Elementos esenciales de técnica legislativa*, tercera edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004, p. 65.

las instituciones formales y 2) La formulación de los fines y valores que den legitimidad, tanto empírica como normativa.¹⁶⁶

2. Etapa legislativa: En esta parte es posible observar concretamente la elaboración del proyecto de iniciativa o ley, dando luz a un documento caracterizado por una redacción con lenguaje técnico-jurídico en el que engranen cada uno de los elementos recabados durante la investigación.

Es importante señalar, que en la fase de redacción se tiene que echar mano de la técnica legislativa, ya que no solamente el contenido de la ley debe ser claro, ordenado y fácil de comprender, sino que la exposición de motivos también debe contener sencillez, precisión, lógica, congruencia y ser sucinta. Debe haber coherencia en la jerarquía de las normas, con la finalidad de que la introducción de una nueva disposición legal, reforma o adición no contravenga ordenamientos superiores.

3. Etapa poslegislativa: En esta última fase, se realiza una evaluación de la adecuación de las disposiciones normativas y se observa el cumplimiento de los objetivos. Para ello es necesario estar atentos a la publicación de estudios, estadísticas o cualquier información importante para la ley que fue modificada o creada y que permita deducir si existieron cambios positivos o no.

En esta tesitura, el doctor Manuel Atienza, expone un análisis interdisciplinar del *Iter legislativo*¹⁶⁷, reproduciéndose a continuación:

Fase del Iter Legislativo	Técnica Prevalente	Resultado Inmediato
Individualización de necesidades sociales a regular jurídicamente	Sociología	Medidas para satisfacer la necesidad individualizada; especificación de los efectos conectados, pero

¹⁶⁶ Barragán, Julia; *¿Cómo se hacen las leyes?*, Caracas, Venezuela, Editorial Planeta Venezolana, 1994, p. 167.

¹⁶⁷ Carbonell, Miguel; y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.); *op. cit.*, p. 76.

		no siempre evidentes.
Recepción política de las necesidades individualizadas (partidos, grupos de presión, movimientos espontáneos); preparación del articulado.	Sociología	Inclusión de la necesidad y de las medidas para satisfacerla en un programa de partido o movimiento; inicio del control de técnicas de implementación.
Control sobre la formulación del articulado; transformación en proyecto de ley.	Legística	Formulación lingüística correcta de la norma y estructuralmente correcta del procedimiento.
Discusión del proyecto de ley ante el órgano legislativo; enmiendas al texto.	Derecho	Enmiendas en la cámara controladas sobre el diagrama de bloques del proyecto de ley.
Después de la aprobación formal del proyecto de ley, nuevo control sobre su formulación y estructura.	Legística	Reformulación correcta de la norma y del procedimiento, teniendo en cuenta las enmiendas en la Cámara.
Promulgación del texto legislativo; inclusión en el Boletín Oficial y en el banco de datos automatizado; automatización eventual	Informática	a) Traslado de los datos legislativos al sistema de <i>information retrieval</i> ; b) Puesta a disposición de los recursos

del procedimiento aprobado.		informáticos y organizativos para automatizar el procedimiento aprobado.
-----------------------------	--	--

En otro orden de ideas, el conocimiento de las etapas de la técnica legislativa, aseguran al legislador conocer los tiempos en los que debe elaborarse una iniciativa de ley o decreto, al permitir tener proyectos bien definidos que no obedezcan a casualidades o análisis erróneos, sino que sean parte de un proceso correctamente fundamentado de creación normativa.

Por último, en el desarrollo de la práctica legislativa en nuestro país, se identifican cuatro actos o resoluciones parlamentarios indispensables para desahogar el trabajo de los diputados y senadores al Congreso de la Unión: las iniciativas de ley o decreto, los dictámenes, las minutas y los acuerdos.

Bajo tal señalamiento, observamos que entre los elementos más relevantes de las iniciativas es posible destacar:

1. La exposición de motivos.
2. Texto de la ley o decreto.
3. Artículos transitorios.

Independientemente de los elementos que indica la doctrina en materia de técnica legislativa, el marco jurídico del Congreso Mexicano señala de manera explícita cuáles son los elementos que debe contener una iniciativa de ley o decreto. Tratándose de la Cámara de Diputados, el artículo 78 de su Reglamento contempla lo siguiente:

1. Encabezado o título de la propuesta;
2. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver;
3. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso;
4. Argumentos que la sustenten;
5. Fundamento legal;

6. Denominación del proyecto de ley o decreto;
7. Ordenamientos a modificar;
8. Texto normativo propuesto;
9. Artículos transitorios;
10. Lugar;
11. Fecha, y
12. Nombre y rúbrica del iniciador.

En el caso del Senado de la República, el artículo 169 de su Reglamento precisa los elementos que debe contener una iniciativa de ley o decreto, además de presentarse por escrito y en formato electrónico, deberán ser los siguientes:

1. Encabezado o título con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;
2. Fundamento legal;
3. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;
4. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes;
5. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;
6. Lugar y fecha de formulación; y
7. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

En lo concerniente al dictamen, en la Cámara de Diputados, el artículo 85 indica sus elementos mínimos:

- I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar;
- II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan;
- III. Fundamento legal para emitir dictamen;

- IV. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema, así como la perspectiva de género, en su caso;
- V. Antecedentes del procedimiento;
- VI. Nombre del iniciador;
- VII. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema;
- VIII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- IX. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- X. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos;
- XI. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;
- XII. En caso de dictamen positivo:
 - a) El proyecto de decreto;
 - b) La denominación del proyecto de ley o decreto;
 - c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y
 - d) Los artículos transitorios.
- XIII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo;
- XIV. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y
- XV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.

En el caso del Senado de la República, el artículo 190 de su Reglamento, señala que para presentar un dictamen ante el Pleno, este documento deberá contener por lo menos:

1. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;
2. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;
3. Fundamentos legal y reglamentario;
4. Antecedentes generales;
5. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;
6. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;
7. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen comprendiendo su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;
8. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;
9. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras, y
10. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Por su parte, las proposiciones pueden presentarse en cualquiera de las Cámaras ante el Pleno, para turnarse a las comisiones correspondientes, las cuales fungen como actos parlamentarios que no requieren un proceso legislativo, sino uno aprobatorio por parte del Congreso de la Unión o una de sus Cámaras. Las proposiciones pueden ser de tres tipos, de acuerdo con la práctica parlamentaria:

- I. Acuerdos parlamentarios.
- II. Punto de acuerdo.
- III. Protocolarias.

3.2.9. El Servicio Civil de Carrera en el Poder Legislativo Federal

El Servicio Civil de Carrera tiene la función de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Diputados. Para tal propósito, la Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho centro y que deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados.

De conformidad con el artículo 71 del Estatuto los fines que persigue el Servicio de Carrera son los siguientes:

- a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;
- b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado;
- c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y
- d) Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del Estatuto a que nos hemos venido refiriendo en este capítulo, y demás ordenamientos aplicables.

Cabe destacar, que la Cámara de Diputados, cuenta con la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, tratándose de un órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera, en los términos del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos de América.

Este órgano técnico, cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) Emitir las normas, políticas, lineamientos y directrices que rigen al Servicio;
- b) Definir las estrategias para el desarrollo de los procesos del Servicio y establecer acuerdos con el Senado de la República para el reconocimiento recíproco de funcionarios del Servicio;
- c) Autorizar los procedimientos, catálogos e instrumentos técnicos y administrativos relativos al Servicio;
- d) Formular el proyecto del Catálogo de Rangos y Puestos de los cuerpos del Servicio, y ponerlo a consideración para aprobación de la Conferencia;
- e) Aprobar las convocatorias y el desarrollo de los procesos de reclutamiento, selección e ingreso del personal al Servicio;
- f) Aprobar el programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- g) Autorizar que los funcionarios del Servicio asistan a cursos nacionales o extranjeros, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;
- h) Establecer las políticas para las remuneraciones de los funcionarios del Servicio;
- i) Aprobar los mecanismos de evaluación del aprovechamiento de los programas y la metodología para la evaluación del desempeño;
- j) Establecer las normas y los requisitos para la expedición de las constancias de adscripción y nombramientos de los funcionarios del Servicio;
- k) Fungir como instancia de resolución de inconformidades de los funcionarios del Servicio;
- l) Proponer a la Conferencia reformas o adiciones al Estatuto en materia del Servicio;
- m) Integrar los grupos consultivos u operativos que considere necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, especificando en cada caso, su objeto, alcances y duración;

n) Recibir los informes de actividades concernientes al Servicio que presente el Coordinador de la Unidad;

o) Nombrar a los funcionarios del Servicio a partir de los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados.

p) Dictar resoluciones sobre los casos no previstos en este Estatuto y que guarden relación con el Servicio;

q) Contribuir en la formación y actualización parlamentaria y administrativa de legisladores y de su personal de apoyo.

Por su parte, el Senado de la República, cuenta con el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002. En él se establece en su artículo primero que el Servicio Civil de Carrera tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público de carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de: legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.

En esta normatividad, se regula el ingreso; ocupación de vacantes; titularidad; formación, profesionalización y especialización; evaluación; promoción y ascensos; remuneraciones y estímulos; derechos y obligaciones del personal de carrera; separación, sanciones y medidas disciplinarias; así como los recursos e inconformidades.

En efecto, el Servicio Civil de Carrera es la institución encargada de profesionalizar y hacer más eficiente el trabajo que desempeñan los trabajadores al servicio del Senado de la República el orden parlamentario y administrativo. Fue durante la LVII Legislatura cuando se instauraron las bases para el Servicio Civil de Carrera, dando paso, desde luego, a la creación de su Estatuto en noviembre de 2002. Pero para que éste cumpliera con el propósito con el que fue creado, fue

necesaria la creación del Centro de Capacitación y Formación Permanente, órgano que en lo fundamental cumple con esa tarea.

Este Centro de Capacitación y Formación Permanente, está integrado por una dirección general y dos direcciones de área, entre sus competencias destacan:

- a) Planear, organizar, coordinar, desarrollar, controlar, evaluar y ejecutar los procesos operativos y académicos del Servicio Civil;
- b) Emitir opinión respecto a reformas o adiciones al Estatuto;
- c) Solicitar a la Secretaría Administrativa la tramitación de los nombramientos del personal del Servicio Civil;
- d) Elaborar en coordinación con la Secretaría Administrativa el Catálogo de Puestos y Tabulador Salarial y proponerlo a la Mesa Directiva;
- e) Elaborar, en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, los planes de carrera y los programas de capacitación y formación permanente del Servicio Civil, y proponerlos a la Mesa Directiva;
- f) Elaborar, proponer a la Mesa Directiva y ejecutar, en su caso, los proyectos de convocatoria para concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso;
- g) Elaborar diagnósticos de necesidades en materia de capacitación, formación y desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera;
- h) Impartir cursos de formación y capacitación permanente para la profesionalización y la especialización de los Servidores Públicos de Carrera;
- i) Proponer a la Mesa Directiva el establecimiento de convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras que coadyuven al mejor desarrollo del Servicio Civil;
- j) Proponer a la Mesa Directiva los resultados de los concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso del Servicio Civil;

k) Proponer a la Mesa Directiva el dictamen relativo a los reconocimientos y estímulos a que se hagan acreedores los miembros del Servicio Civil.

Además, un aspecto de suma importancia se encuentra en el artículo 13 del Estatuto, el cual precisa que el personal docente que imparta los contenidos del Programa de Capacitación y Formación deberá contar con título expedido por institución de educación superior con reconocimiento oficial y cédula profesional, acreditando una experiencia mínima comprobable de dos años dentro del ámbito académico.

En esta misma línea, el artículo 49 del Estatuto ratifica que para fortalecer la profesionalización de los miembros del Servicio Civil, el Centro de Capacitación podrá coordinarse con instituciones de educación superior y de capacitación, atendiendo las normas y lineamientos que para tal efecto se definan.

De la mano de lo anterior, cabe destacar que el Programa de Capacitación y Formación está integrado por las siguientes fases de capacitación y formación permanente obligatoria:

- I. Básica: Será de carácter inductivo y buscará aportar los conocimientos elementales a los Servidores Públicos, para el cumplimiento de las funciones inherentes a su puesto;
- II. Profesional: Tendrá por objeto aportar al personal de carrera, conocimientos en materias vinculadas con el adecuado cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara; y
- III. Especializada: Tendrá por objeto profundizar o actualizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para la Cámara de Senadores.

3.2.10 Órganos de apoyo técnico-académico en el Poder Legislativo Federal

La capacitación y formación permanente son dos aspectos trascendentales para los efectos de este trabajo, por ello que hacer referencia a las instituciones existentes en la estructura orgánica del Congreso Mexicano es de suma importancia, para analizar y determinar los avances que se han consolidado, al tiempo de identificar y reconocer los retos que se presentan en víspera de un perfeccionamiento institucional basado en la profesionalización.

3.2.10.1. Centros de Estudios de la Cámara de Diputados

Dentro de la estructura orgánica de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, particularmente, adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, se encuentran los Centros de Estudios, que tienen como objetivo prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara.

En abril de 1998, se encuentra el primer antecedente de los Centros de Estudios, denominado la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, que un año más tarde, se modificaría la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para disponer la existencia del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Actualmente, la Cámara de Diputados cuenta con cinco Centros de Estudio:

- I. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- II. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- III. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- IV. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

V. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Cabe destacar, que su integración es por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

a) Centros de Estudios de las Finanzas Públicas

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) es un cuerpo de investigadores y personal de carrera que apoya técnicamente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios en la elaboración de investigaciones en materia económica, financiera, sobre transparencia y responsabilidad en el manejo de recursos públicos, pero que además evalúa los impactos en materia de presupuesto en las diversas áreas que integran a la Cámara de Diputados.¹⁶⁸

Entre sus funciones primordiales se encuentra lo siguiente:

- Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho análisis;
- Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos;
- Analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el Informe y las Tarifas de comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del

¹⁶⁸ S/A, *Guía Básica de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2017, p. 133.

artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. El Centro recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara;

- Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre el tema de finanzas públicas;
- Proporcionar a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas;
- Recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacer accesible la misma a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios;
- Asesorar a las comisiones de la Cámara cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo;
- Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia;
- Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio; entre otras.

b) Centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, conocido como el CEDIP, es un órgano de apoyo técnico y jurídico que sistematiza y trabaja información especializada sobre asuntos legislativos y parlamentarios, promoviendo desde su seno distintos documentos académicos de carácter histórico, jurídico y de derecho comparado, entre otros temas.¹⁶⁹

Entre sus funciones y tareas primordiales se encuentra lo siguiente:

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 132.

- Elaborar investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y sociojurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuya al ejercicio de las funciones legislativas;
- Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias;
- Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias;
- Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas; entre otras.

I. Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario en la Cámara de Diputados

En aras de perfeccionar la práctica parlamentaria en la Cámara Baja, y buscando impulsar la formación de profesionales en la materia, el 10 de marzo de 2016, el doctor César Camacho Quiroz presentó ante el Pleno una iniciativa que reforma el artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados, buscando establecer escuelas de formación de cuadros o academias que permitan tanto la formación de personal como el intercambio de experiencias, adscritas a los distintos órganos de gobierno o a los Centros de Estudios disponibles, aprovechando en todo momento la convergencia de los ámbitos académico, parlamentario y social en el diseño de los programas curriculares a desarrollar

considerando las características específicas del funcionamiento de un parlamentario.¹⁷⁰

En este sentido, el 12 de abril de 2016, fue aprobado con 419 votos a favor, cero en contra y una abstención, el dictamen que crea la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, cuya finalidad será facilitar no sólo la labor de los legisladores y altos funcionarios públicos, sino perfeccionar el entramado y andamiaje jurídico que respalda la función legislativa en todos los niveles, a través de la profesionalización.

De esta forma, la reforma legal, dispuso que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones podrá crear y organizar una academia de formación de cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las instituciones nacionales públicas de educación superior.

Para tal efecto, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, ya ha firmado bases de entendimiento con diversas instituciones académicas, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Fundación Manuel Giménez Abad, para conformar un programa académico tripartida que permita la profesionalización de los legisladores y los servidores públicos que laboran en la Cámara, a partir de cursos, diplomados, maestrías y doctorados, así como para el intercambio académico y organizar con regularidad encuentros académicos y parlamentarios.

¹⁷⁰ Exposición de motivos, de la iniciativa que reforma el artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados suscrita por los Diputados César Camacho Quiroz y Braulio Mario Guerra Urbiola, del Grupo Parlamentario del PRI. Consultado en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/03/asun_3347030_20160311_1457626994.pdf el 4 de septiembre de 2017.

c) Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), es un órgano técnico que analiza los movimientos sociales y su percepción sobre temas de gran importancia para el Poder Legislativo Mexicano, pero sobre todo para la población, tales como migración, pobreza, desarrollo, vivienda, desigualdad, gobernabilidad, entre otros, y los cuales sirven para fortalecer los estudios realizados al interior de las comisiones.¹⁷¹

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Realizar investigaciones y estudios sobre las relaciones Estado-sociedad, movimiento social organizado y emergente, pobreza, migración, género, grupos étnicos, salud, vivienda, entre otros, que enriquezcan el trabajo parlamentario;
- Celebrar reuniones académicas sobre los problemas de orden social que se presentan en el país, así como en materia de opinión pública;
- Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios sociales y de opinión pública;
- Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios, e instituciones académicas nacionales e internacionales afines, para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas; entre otras.

d) Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), es un órgano técnico de apoyo parlamentario que tiene por objeto robustecer la investigación legislativa y fortalecer nuestro marco legal en materia de derechos humanos, con la finalidad de que éste se traduzca en

¹⁷¹ S/A, *Guía Básica de la Cámara de Diputados*, cit., p. 134.

mayores oportunidades de desarrollo para las mujeres y las políticas públicas en materia de equidad de género.¹⁷²

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Apoyo técnico de carácter jurídico, legislativo, histórico, sectorial, estadístico, económico, político y social, desde la perspectiva de género y sobre los derechos y adelanto de las mujeres, para enriquecer y orientar el trabajo parlamentario, así como investigaciones y estudios comparados desde la perspectiva de género;
- Análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como de los presupuestos y el gasto etiquetado para mujeres, ofrecer información que permita a los y las legisladoras cumplir con sus atribuciones de aprobación del presupuesto y vigilancia del ejercicio del gasto, buscando mayor equidad de género en su distribución;
- Diagnosticar la realidad en materia de adelanto de las mujeres y la igualdad de género, así como hacer posible la generación de indicadores sensibles al género para apoyar la información analítica y los servicios de apoyo técnico del Centro y sustentar el trabajo de las Comisiones legislativas en los temas relacionados con la igualdad de género;
- Promover con instituciones afines, reuniones académicas multidisciplinares vinculadas al adelanto de las mujeres y la igualdad de género, con el fin de intercambiar información, conocimientos y experiencias, así como impulsar acciones comunes a favor del desarrollo de las mujeres;
- Promover y participar, en las actividades de capacitación para la formación, actualización y especialización del personal del Centro y de la Cámara, así como de las y los legisladores, cuando lo soliciten;
- Diseñar e instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre los productos del trabajo del Centro, así como de estudios especializados en el adelanto de las mujeres y la igualdad de género; entre otras.

¹⁷² *Ibidem*, p. 135.

e) Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

Finalmente, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), es el órgano encargado de promover el análisis de información oportuna, veraz y objetiva a las y los diputados, principalmente a aquellos relacionados con el sector rural, para lograr leyes que permitan contar con un campo fuerte y sustentable para el bienestar y la alimentación de todos los mexicanos.¹⁷³

Entre sus principales funciones se encuentran:

- Dirigir estudios e investigaciones históricas, actuales y prospectivas sobre el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria;
- Evaluar el diseño y operación de las políticas, programas e instrumentos de gobierno, tendientes a promover el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria;
- Asesorar a los Comités y Comisiones de la Cámara de Diputados ligadas al sector rural en su trabajo legislativo;
- Analizar las iniciativas de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el sector rural y emitir opinión;
- Promover la realización de estudios comparativos sobre las políticas, programas e instrumentos enfocados al desarrollo rural sustentable de México con otros países;
- Celebrar reuniones académicas sobre el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria;
- Participar, en coordinación con la unidad responsable de la Cámara, en actividades internas de capacitación, que comprende la formación, actualización y especialización;
- Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios, e instituciones académicas nacionales e internacionales, para

¹⁷³ *Ibidem*, p. 136.

el intercambio de información, estudios y especialistas en los temas responsabilidad del Centro;

- Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios del desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria; entre otras.

3.2.8.1. Órganos del Senado de la República

El Senado de la República, cuenta con dos instituciones que se encargan de brindar apoyo técnico-académico a las y los senadores, en la realización de sus funciones primordiales, como lo es en materia de política exterior y para la investigación jurídica y legislativa.

a) Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República

El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

- Contribuir al análisis de los contenidos de tratados internacionales y convenciones diplomáticas en el contexto del sistema jurídico nacional;
- Dar seguimiento a los procesos de negociación, suscripción y ratificación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas de que el Estado mexicano sea parte;

- Elaborar los análisis, estudios e informes que le sean requeridos por el Pleno, o las comisiones, para el ejercicio de las funciones previstas en la fracción I del artículo 76 constitucional;
- Elaborar los análisis, estudios, investigaciones e informes que le sean requeridos por el Pleno del Senado, las comisiones o los senadores, sobre la conducción y la agenda de política exterior del Ejecutivo Federal, los nombramientos del personal diplomático y consular, así como en materia de protocolo y diplomacia parlamentaria;
- Apoyar y asesorar a los órganos de gobierno, comisiones, dependencias y unidades del Senado, en materia de protocolo y diplomacia legislativa;
- Participar en actividades académicas, así como en programas y acciones de formación, actualización y especialización para los miembros del Servicio Civil de Carrera del Senado; entre otras.

b) Instituto Belisario Domínguez

Por su parte, el Instituto Belisario Domínguez, es un órgano especializado del Senado de la República encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

En cuanto a su estructura orgánica, de conformidad con el artículo 42 del Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, el Instituto Belisario Domínguez opera de la siguiente forma:

- I. Órganos de Gobierno
 - a) Comité Directivo

- b) Presidencia
- II. Órgano Consultivo
 - a) Consejo Consultivo
- III. Unidades Sustantivas
 - a) Junta Ejecutiva
 - b) Coordinación Ejecutiva de Investigación
 - c) Dirección General de Investigación Estratégica
 - d) Dirección General de Análisis Legislativo
 - e) Dirección General de Finanzas
 - f) Dirección General de Difusión y Publicaciones
 - g) Unidad de Atención a Grupos Parlamentarios
- IV. Unidades de Apoyo
 - 1. De la Presidencia
 - a) Secretaría Técnica
 - b) Asesoría de la Presidencia
 - c) Secretaría Particular
 - d) Dirección Administrativa
 - 2. De la Coordinación Ejecutiva de Investigación
 - a) Unidad de Gestión Administrativa
 - b) Unidad de Apoyo Técnico

3.3. Perspectivas de la profesionalización parlamentaria en México

En virtud de los preceptos y criterios anteriormente señalados es menester afirmar que, para consolidar a la profesionalización del Poder Legislativo Federal, es necesario realizar algunas adecuaciones a la normatividad aplicable, con el perenne objetivo de mejorar los mecanismos, instrumentos, herramientas e instituciones de apoyo para las y los legisladores tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República. Por ello, y partiendo de los avances logrados en las últimas décadas, así como de los modelos tanto a nivel internacional como de los Congresos Locales e incluso de otros poderes es que se pretende reformar

el marco jurídico del Congreso de la Unión, para transitar hacia un mejor desempeño de la función parlamentaria, con mayor profesionalización de sus integrantes.

Cabe señalar, que el 26 de abril de 2018, con 358 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención, fue aprobado el dictamen por el que se adiciona un Capítulo VI al Título Octavo del Reglamento de la Cámara de Diputados denominado “De las Resoluciones del Presidente y Disposiciones Complementarias”, en el cual se establece la creación, organización y funcionamiento del Sistema de Evaluación de Diputados.

Esta modificación reglamentaria, parte del reconocimiento de la problemática que se enfrenta la profesionalización del Poder Legislativo, donde se puntualiza que no existe una metodología que sea aceptada por la generalidad; además de no contar con parámetros que marquen las pautas para su implementación; es decir, se carece de instrumentos estandarizados para mediar la labor legislativa por lo que existe un sesgo cuantitativo que debe complementarse con análisis cualitativos.

De esta forma, se trata de una modificación presentada por el diputado Edgar Romo García del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional que tiene por objeto crear un Sistema de Evaluación de Diputados que valore el desempeño del trabajo legislativo de todos y cada uno de los legisladores que integran la Cámara de Diputados.

Destaca que las evaluaciones serán publicadas al término de cada periodo ordinario de sesiones.

Además, el sistema será implementado por un órgano institucionalizado y de participación ciudadana que realizará las evaluaciones respectivas tomando en cuenta los criterios, de manera que tanto los elementos cuantitativos¹⁷⁴ como

¹⁷⁴ Entendiéndose por cuantitativos al conteo o suma de todas las acciones realizadas por los legisladores, como lo son la presentación de una iniciativa, o las votaciones a dictámenes.

cualitativos¹⁷⁵ que intervienen en el ejercicio del cargo del diputado y que sean valorados y ponderados a efecto de evaluar de forma veraz, eficiente, eficaz e integral el trabajo de los diputados federales.

Este órgano se denomina el Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados, contemplado en el artículo 284 sexies, integrado por:

- I. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; quien presidirá el Consejo;
- II. Un representante de cada grupo parlamentario;
- III. El Secretario General;
- IV. El Secretario de Servicios Parlamentarios, quien fungirá como Secretario Técnico;
- V. El titular de la Unidad de Transparencia;
- VI. Tres representantes de instituciones de educación superior;
- VII. Tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, y
- VIII. Tres representantes de organizaciones del sector empresarial.

Además, se precisa la posibilidad de invitar a las reuniones del Consejo Coordinador a personas expertas en materia de evaluaciones, a un representante de la Auditoría Superior de la Federación, a representantes de instituciones públicas, representantes de instituciones educativas y de investigación, a representantes de organismos internacionales y a representantes de diversos sectores de la sociedad, cuando se traten de asuntos relacionados con sus especialidades o cuya experiencia profesional sea útil para que participen emitiendo opiniones.

Estos criterios conglomeran la presentación de iniciativas y puntos de acuerdo, la asistencia, permanencia e intervenciones en las comisiones, comités, grupos de trabajo y de amistad, al mismo Pleno, las votaciones efectuadas, la evolución y éxito de los documentos que presentan, la trascendencia de los mismos, los

¹⁷⁵ Por cualitativos se entenderá a los elementos que definen el impacto de la labor legislativa, de índole parlamentaria, social, económica, cultural, política, etc.

cargos que ostentan en los órganos de gobierno de la Cámara, así como al interior de su grupo parlamentario; entre otros.

Destaca que este Sistema de Evaluación Legislativa no tendrá un impacto negativo en las finanzas de la Cámara de Diputados, ya que funciona con servidores públicos vigentes, así como participación ciudadana, que ejercerán cargos honoríficos.

De igual forma, este sistema garantiza una mayor transparencia en la función que desempeña cada legislador, permitiendo una mejor interacción con la ciudadanía, que puede acceder a las evaluaciones que tengan los diputados federales, y conocer la eficiencia con la que el representante popular ejerce su cargo.

En suma, se trata de una trascendental reforma en el sistema que rige la actuación de los diputados, al tratarse de un mecanismo permanente que definirá y publicará el desempeño de los mismos. Sin embargo, se habla de un sistema de evaluación, sin tocar en algún momento la profesionalización, actualización o capacitación de los diputados federales. Por lo que es importante que de la mano con un organismo de evaluación, se establezca la creación de uno de profesionalización que permita de forma integral y perfectible mejorar el desempeño de las y los legisladores no sólo de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión.

Bajo esta tesitura es que en el siguiente apartado de conclusiones, se propone una modificación legal que tiene como objetivo principal llevar a la legislación la profesionalización optativa pero reconocida a los legisladores; obligatoria para los asesores y personal técnico y de apoyo, así como la creación de una Institución de carácter técnico-académico con las facultades para llevar a cabo la tarea de profesionalizar, dándole una integralidad y mayor fuerza al proceso de la profesionalización parlamentaria en México.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para someter a estudio el sistema político mexicano es de suma importancia comenzar con el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apreciándola como el cuerpo normativo supremo, que consagra derechos y obligaciones de las personas que se encuentren en el territorio nacional, así como la existencia de poderes públicos encargados de dirigir la vida del Estado mexicano. En esta tesitura, y para los efectos del presente trabajo se enfatizó en aspectos como la división de poderes, el federalismo y la distribución de competencias.

SEGUNDA. La división de poderes en México se trata más bien de una división de funciones, donde además, se permite un ejercicio “flexible” apegado estrictamente a las disposiciones constitucionales. Es así, que el Poder Legislativo Federal está facultado para ejercer formalmente la función legislativa, pero también para emitir algunos actos materialmente administrativos y materialmente jurisdiccionales. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal, ejerce la función formalmente administrativa, no obstante, posee la facultad legal para realizar actos materialmente legislativos y materialmente jurisdiccionales. Finalmente, en el Poder Judicial Federal recae formalmente la función jurisdiccional, sin embargo, también ejerce actos materialmente legislativos y materialmente administrativos.

TERCERA. El Poder Legislativo Federal, ejerce esencialmente las funciones de representar a la nación y a las entidades federativas, controlar política y fiscalmente la conducción de la administración pública federal, y crear leyes, decretos e instituciones de carácter federal.

CUARTA. Los legisladores, al ejercer la representatividad del pueblo mexicano, y de conformidad con los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no están obligados a contar con un nivel académico, lo cual es correcto toda vez que establecer un criterio académico para ingresar al Congreso de la Unión, limitaría el acceso a los sectores de la población y contravendría el principio de representatividad del pueblo mexicano.

QUINTA. A raíz de la reforma política-electoral del 10 de febrero de 2014, uno de los aspectos de mayor interés contemporáneo es la facultad al titular del Poder Ejecutivo Federal para optar en cualquier momento de su mandato por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Donde se permite la coexistencia de varios partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios a efecto de que se conviertan en actores con capacidad de operación en la toma de decisiones del gobierno, ya que no sólo con el respaldo legislativo manifiestan su presencia, sino también, lo efectúan con la participación de sus militantes a cargo de las secretarías de despacho, formando un Gabinete Presidencial.

SEXTA. Resulta interesante señalar que, respecto al nombramiento de los servidores públicos en México por el Congreso de la Unión, se ha presentado un escenario que tiene una índole marcada de negociación política en el nombramiento de estos (como en la mayoría de los sistemas políticos). Ya que, en el marco de la composición plural del Congreso de la Unión en algunas ocasiones se apoya a una persona que tenga el beneplácito de una fracción partidaria o sector en particular consolidando acuerdos que lo lleven a asumir el cargo. Lo cual en estricto sentido no vulnera la legislación, siempre y cuando cumpla con los requisitos o procedimientos establecidos. Sin embargo, puede presentarse que el designado no sea el mejor perfil para el cargo.

SÉPTIMA. El Poder Judicial de la Federación, al tiempo de ejercer la función formalmente jurisdiccional, realiza funciones materialmente legislativas, como lo es emitir la jurisprudencia y funciones materialmente administrativas como las que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal en los órganos del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVA. Inmerso en la perenne y vigente evolución constitucional mexicana, en las últimas tres décadas se ha consolidado una serie de transformaciones institucionales en un esfuerzo del equilibrio del poder. En esta tesitura, paralelo a los tres Poderes de la Unión, nuestra Constitución Federal establece la existencia de órganos constitucionales autónomos, que a pesar de realizar funciones que

podrían contemplarse dentro del ámbito de la administración pública, no pertenecen en *strictu sensu* a esta.

NOVENA. Se consideran como órganos constitucionales autónomos vigentes los siguientes:

- I. Universidades Públicas (Artículo tercero, fracción VII).
- II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Artículo tercero, fracción IX).
- III. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Artículo sexto, apartado A).
- IV. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Artículo 26, apartado B).
- V. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Artículo 26, apartado C).
- VI. Tribunales Agrarios (Artículo 27, fracción XIX).
- VII. Banco de México (Artículo 28, párrafo VI).
- VIII. Comisión Federal de Competencia Económica (Artículo 28, párrafo XV).
- IX. Instituto Federal de Telecomunicaciones (Artículo 28, párrafo XVI).
- X. Instituto Nacional Electoral (Artículo 41, fracción V, apartado A).
- XI. Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 73, fracción XXIX-H).
- XII. Fiscalía General de la República (Artículo 102, apartado A).
- XIII. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Artículo 102, apartado B).

DÉCIMA. Para una mejor comprensión de la trascendencia jurídica y política del Poder Legislativo Federal es de suma importancia conocer sus antecedentes históricos que lo llevaron a consolidarse en esencia como la institución de representación popular encargada formalmente de legislar.

DÉCIMA PRIMERA. Entre las aportaciones del Constituyente de Filadelfia, se encuentra el modelo de representación bicameral, basado en un órgano que representa al pueblo y otro que representa a los Estados u entidades federativas, aspectos considerados ampliamente al momento de erigir al sistema legislativo mexicano.

DÉCIMA SEGUNDA. En documentos como la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Bases Constitucionales de 1836, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, hasta la Constitución de 1857 (donde se adoptó originariamente un modelo unicameral), el Poder Legislativo Federal fue apreciado con diversos matices pero siempre con el firme objetivo de representar a la población, de legislar y de fungir como un mecanismo de control político, influyendo en gran medida la coyuntura política y social que se vivía.

DÉCIMA TERCERA. Desde la reforma a la Constitución de 1857 publicada en el año 1874, el Poder Legislativo Federal, ha sido bicameral, manteniéndose como una institución con solidez y buscando constantemente su perfeccionamiento y equilibrio con los otros dos Poderes de la Unión.

DÉCIMA CUARTA. En la Constitución Política de 1917 a través de una serie de reformas a la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo Federal, éste se ha fortalecido impetuosamente, con una mayor solidez en la representatividad, así como pluralidad e independencia. Entre ellas se encuentran las reformas de abril de 1933, que modificó el periodo de duración de los diputados y senadores, así como la prohibición de la reelección inmediata; la de junio 1963 que instauró a los diputados de partido; la de febrero 1972 que primordialmente redistribuyó los distritos electorales; la de 1977 que modificó la composición de la Cámara de Diputados, así como la facultad al Congreso para expedir su ley que regulara su estructura y funcionamiento; la de diciembre de 1986, que aumentó el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, así como la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años; la de septiembre de 1993, que modificó la distribución de los 200 diputados de

representación proporcional; la de 1996 que redefinió la estructura y composición del Senado de la República, y la del 10 de febrero de 2014 que retomó constitucionalmente la figura de la reelección legislativa inmediata, la cual será aplicable a partir del 2021, es decir los legisladores que comiencen su encargo en la LXIV legislatura podrán ser reelectos hasta por doce años.

DÉCIMA QUINTA. Dentro de las labores que realiza el Congreso Mexicano, se presentan limitaciones técnicas y financieras, que en ocasiones merman una tarea eficaz del legislador al no contar con el apoyo sustancial que le permita ejercer de mejor forma su función. Donde la inmensidad de funciones que realiza el legislador, lo han llevado a la necesidad de acudir de manera discrecional al trabajo de asesoría externa en materia jurídica, política y económica, e incluso en algunas situaciones se han cometido grandes omisiones por la falta de profesionalismo en el ejercicio de sus funciones.

DÉCIMA OCTAVA. Debido a la labor técnica que desempeñan los legisladores es necesario contar con los instrumentos, mecanismos y personal altamente calificado para ello, ya que en ocasiones los legisladores federales se ven rebasados o limitados a ejercer una función plenamente eficaz, donde puede llegar a presentarse cierto rezago en la redacción de normas, o en el seguimiento que se le da a estas, e incluso del funcionamiento y organización del Congreso de la Unión.

DÉCIMA NOVENA. Es necesaria la creación y fortalecimiento de los mecanismos e instituciones que conlleven a una profesionalización parlamentaria en México. Sustentando la hipótesis de que esta sea obligatoria para los asesores parlamentarios con una justa remuneración, al tiempo de incentivar y que se convierta en un factor atractivo para los legisladores, teniendo entre sus ventajas un mayor reconocimiento social.

VIGÉSIMA. Además, es de suma importancia extender este apoyo a las comisiones de trabajo del Congreso de la Unión, toda vez, que en estas se realizan las funciones de análisis y discusión técnica, atendiendo la naturaleza de

la que se trate. Es así, que en víspera de un perfeccionamiento de la profesionalización del Poder Legislativo Federal, debe tomarse en cuenta en el más amplio sentido el apoyo a los legisladores, permitiendo la profesionalización a todo el andamiaje institucional que respalda la labor dentro del Congreso de la Unión.

VIGÉSIMA PRIMERA. Por profesionalización parlamentaria se entiende a al proceso de capacitación, formación y actualización de los conocimientos fundamentales que los asesores parlamentarios deben poseer, tales como los principios jurídicos y políticos del Estado mexicano, el ordenamiento normativo que lo regula, así como un adecuado manejo de la técnica legislativo y sus elementos, entre otros.

VIGÉSIMA SEGUNDA. La profesionalización de los asesores parlamentarios es una pieza fundamental para el perfeccionamiento de la tarea de los legisladores, toda vez que la labor de la redacción, análisis y estudio de la legislación recae en ellos, además, del apoyo en las relaciones públicas.

Además, facilitar esta oportunidad de profesionalizar al personal técnico y administrativo de las Comisiones y Comités permitirá una integral mejora en la tarea de legislar.

VIGÉSIMA TERCERA. Estados como Alemania, Argentina, Brasil, Chile, España, Estados Unidos de América, Francia, Israel, Reino Unido, que cuentan con departamentos especializados en brindar asesoría legislativa, que va desde producir análisis, opiniones, encuestas, estudios, propuestas de reforma y soluciones de problemas, hasta la capacitación, formación y actualización en diversos temas de interés, por ello que someterlos a estudio y analizarlos represente un material valioso en la construcción de una solución a la problemática nacional.

VIGÉSIMA CUARTA. A nivel local, son diversas las entidades federativas que han emprendido grandes pasos con la creación de normatividad especial que rija un

margen de actuación en materia de profesionalización de los servidores públicos de los Congresos Locales, creando incluso instituciones especializadas como lo son Aguascalientes, Campeche, la Ciudad de México, Durango, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. No obstante, hay otras entidades que enfrentan grandes rezagos y falta de regulación en la materia como lo son Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila y Oaxaca.

VIGÉSIMA QUINTA. Dentro del sistema político mexicano, uno de los casos que mejor han funcionado en la profesionalización es en el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, en particular el Instituto de la Judicatura Federal, donde atendiendo el profesionalismo y tecnicismo que se requiere en la práctica judicial apoya eficazmente en la profesionalización de los servidores públicos de la tercer rama del poder público nacional.

VIGÉSIMA SEXTA. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal, también ha implementado arduamente un programa de profesionalización a los servidores públicos que lo integran, soportado incluso en una legislación.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. El conocimiento de la técnica legislativa es uno de los aspectos fundamentales que deben ser considerados en la profesionalización parlamentaria, por lo que debe instaurarse como una de las bases de enseñanza y constante práctica tanto para los legisladores como asesores y personal técnico-administrativo del Congreso de la Unión.

VIGÉSIMA OCTAVA. A pesar de que la Cámara de Diputados y el Senado de la República cuentan con órganos de apoyo para la profesionalización parlamentaria, estos deben de ser fortalecidos por su falta de presencia en la práctica parlamentaria.

VIGÉSIMA NOVENA. La Cámara de Diputados el 26 de abril de 2018 aprobó una reforma a su reglamento para consolidar el sistema de evaluación del trabajo de los diputados federales. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de ser un esfuerzo encomiable que transite hacia un mejor desempeño de los diputados,

este no va acompañado de un mecanismo integral de profesionalización, que conglomere sus elementos, lo que sin duda sustentaría una mejora sustancial. Además de la necesidad de extenderlo a todos los legisladores del Congreso de la Unión y personal de apoyo.

TRIGÉSIMA. Por último, es importante señalar que para rediseñar la implementación de la profesionalización en el Poder Legislativo mexicano es necesario realizar algunas modificaciones a los ordenamientos que dan base a la organización y funcionamiento de este Poder. A continuación se propone un paquete de reformas, que modifica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el Reglamento de la Cámara de Diputados, y el Reglamento del Senado de la República.

Propuesta de iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de profesionalización de los legisladores, asesores y personal técnico-administrativo del Congreso de la Unión

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Y DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS LEGISLADORES, ASESORES Y PERSONAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los aspectos fundamentales del sistema político mexicano es que en distintas épocas y por diversas circunstancias su estructura y funcionamiento ha sido dinámico, buscando en todo momento un perfeccionamiento del andamiaje institucional que permita consolidar un nuevo entramado jurídico que defina de

mejor forma las realidades y necesidades del momento, ya sea en el panorama político, económico, cultural y social, el Constituyente Permanente ha buscado realizar las transformaciones adecuadas.

Justo es señalar, que por su naturaleza jurídica el Congreso Mexicano se erige como el artífice que conduce y lleva a cabo los cambios estructurales a la normatividad, dando pauta a un trabajo especializado pero con una inmensidad de temáticas que deben ser atendidas cabal y profesionalmente.

Y es que desde hace poco más de dos décadas, la pluralidad ideológica que existe al interior de ambas Cámara federales demanda continuar con una mayor modernización y profesionalización de los representantes populares y sus equipos de trabajo para un mejor desempeño de la función parlamentaria; de ahí que el objetivo principal de esta tesis sea buscar el perfeccionamiento de las actividades parlamentarias de los representantes populares, a través los mecanismos de profesionalización que deberán ser implementados tanto en la práctica, como en la ley, logrando un Poder Legislativo integrado por conocedores de la problemática que existe en su distrito o Estado, pero sobre todo en la nación, al tiempo de lograr el desarrollo de un trabajo más profesional.

Si bien es cierto que se ha avanzado con pasos firmes y concretos, que han dado como resultado la creación de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Diputados, e incluso existen algunos otros organismos que realizan actividades de apoyo técnico-académico en el panorama legislativo, como los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados o el Instituto Belisario Domínguez y el Gilberto Bosques del Senado de la República; es de suma importancia dotar al Poder Legislativo de los factores y elementos requeridos que le permitan ejercer cabalmente una función de profesionalización a todo el Congreso Mexicano, y que incluso funcione también como una vía de apoyo a los Congresos de las entidades federativas, teniendo un alcance integral del Poder Legislativo mexicano.

Por ello, que realizar un análisis concreto y certero de los elementos que se encuentran presentes en la profesionalización es de suma importancia, tanto para plantear la problemática, como para consolidar una conclusión y propuesta de lo que se requiere para hacer más eficiente la labor al interior del Congreso, y de manera paralela relanzar ante la ciudadanía la perspectiva que se tiene de los legisladores y de sus funciones.

En Estados como Alemania, Argentina, Brasil, Chile, España, Estados Unidos de América, Francia, Israel y Reino Unido existen departamentos especializados en brindar asesoría legislativa, la cual incluye producir análisis, opiniones, encuestas, estudios, propuestas de reforma y soluciones de problemas, así como capacitación, formación y actualización de los funcionarios públicos en diversos temas de interés para la función parlamentaria. Destacando los letrados de las Cortes Generales de España, que son asesores de carácter institucional, es decir, desarrollan sus trabajos al servicio de la acción parlamentaria con arreglo a los principios de legalidad y eficacia, esto es, al servicio del Pleno y de cada una de las comisiones, ponencias y demás órganos que se articulan dentro del Parlamento.¹⁷⁶

Es importante agregar, que los letrados de las Cortes Generales son funcionarios de carrera, que son elegidos por sus capacidades, y aptitudes técnicas a través de un concurso de oposición libre entre profesionales del derecho. Asimismo, la Secretaría General es quien posee la facultad de ofrecer a los órganos parlamentarios y a los diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas.

Por su parte, en diversos Congresos Locales, se han emprendido grandes pasos encaminados a la profesionalización de sus servidores públicos, ya que se ha creado tanto el marco normativo particular, como algunas instituciones de apoyo tanto a los legisladores como a las comisiones, al tiempo de ofrecer diversos programas de capacitación y actualización.

¹⁷⁶ Gonzalo Gonzalo, Manuel; "Los letrados y los servicios de información de las Cortes Españolas", *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.

Incluso, el Congreso de Colima, instruye un curso de capacitación para los diputados electos, que de conformidad con el artículo 28, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, es la Comisión Instaladora quien tendrá a su cargo, coordinar, planear y ejecutar un seminario de capacitación dirigido a los Diputados electos, propietarios y suplentes, que integrarán la nueva Legislatura, con el objetivo de proporcionarles la instrucción mínima necesaria para el correcto y adecuado ejercicio y desarrollo de sus funciones legislativas. Este seminario será impartido por destacados profesionales en materia legislativa, de conformidad con la temática elaborada por la Comisión Instaladora, mismo que deberá realizarse en la sede del Congreso a más tardar en la tercera semana de septiembre del año de la elección. Este modelo resulta interesante ya que es la única entidad que realiza un curso de inducción para los diputados del Congreso.

Partiendo del reconocimiento de las aportaciones en materia internacional, federal y estatal, se plantea que a medida que se alcance la profesionalización del trabajo del Poder Legislativo mexicano por medio de diversos mecanismos jurídicos y administrativos, existirá un resultado más productivo al interior del cuerpo parlamentario y se alcanzará una mayor cercanía y representación de la nación, lo que dará como consecuencia una mayor consolidación del régimen democrático mexicano.

Sin duda, una de las principales problemáticas que atañen al Poder Legislativo es la falta de profesionalización tanto de los legisladores como del personal de apoyo parlamentario y administrativo, donde como se mencionó con anterioridad es necesaria para su mejor funcionamiento.

En palabras del doctor César Camacho Quiroz, en el caso de la creación de normas jurídicas, se ha vuelto práctica común que un gran número de legisladores inicien el proceso legislativo partiendo de plataformas débiles, como el tamaño de la debilidad derivada de una insuficiente o deficiente investigación para plantear la problemática, o bien de la inadecuada formulación de la propuesta jurídica materia

de su iniciativa de ley o de decreto, producto de una inadecuada técnica legislativa.¹⁷⁷

Por ello, es de suma importancia dotar a las disposiciones legales de la solidez normativa que permita consolidar la profesionalización del Poder Legislativo mexicano, donde incluso se podría realizar análisis e investigaciones de apoyo a la función legislativa, así como dar seguimiento de la funcionalidad y efectividad de las nuevas leyes y sus reformas y adiciones, con el perenne objetivo de que el perfeccionamiento de la función legislativa otorgue mayores beneficios para la población.

Es así, que la capacitación, formación y actualización de carácter permanente son aspectos fundamentales que traerán una mejora sustancial al interior del Congreso de la Unión y de los 32 de las entidades federativas.

En suma, la presente iniciativa se alinea a los siguientes tres ejes, como vertientes principales para instaurar un régimen integral de profesionalización del Poder Legislativo:

- I. **Profesionalización de los diputados federales y locales y de los senadores.** En este rubro, se pretende brindar a los legisladores las herramientas y mecanismos de apoyo técnico necesarios para realizar de mejor forma sus funciones, permitiéndoles de forma optativa la inducción a estudios especializados que vayan desde cursos de técnica legislativa, hasta la posibilidad de realizar estudios de licenciatura o posgrado, lo que a su vez, amerita un mayor reconocimiento social.

Primordialmente, se pretende que los legisladores que inician por primera vez un cargo de representación popular, se les proporcione un curso de inducción al Poder Legislativo Federal (no obligatorio) que incluya desde teoría política y de Estado, derecho parlamentario, manejo de medios de comunicación, ética y valores, transparencia, técnica legislativa, por citar algunos rubros. Es importante agregar, que dentro del profesorado de

¹⁷⁷ Camacho Quiroz César Octavio, *El poder legislativo mexicano, cit.*, p. 424.

asesores deberán de ser considerados legisladores y exlegisladores con amplia experiencia.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que con la figura de la reelección legislativa inmediata, aprobada en la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, se permite una mayor continuidad en la labor de los legisladores, donde si bien es cierto que no garantiza que el legislador conozca con certeza todas sus tareas, si le proporciona un mayor conocimiento de las principales formas en las que se desarrollan las funciones al interior del Congreso, agilizando incluso su incorporación, más si éste ya cursó la capacitación inicial que se propone.

En esta tesitura, para Alonso Lujambio, los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones, tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.¹⁷⁸

De igual forma, se propone poner a su alcance un mayor contenido de estudios e investigaciones especializadas en diversos rubros que analicen desde el planteamiento de la problemática hasta diversas propuestas de soluciones, y que además se dé un seguimiento a la legislación expedida, con la intención de sugerir modificaciones en víspera de un perfeccionamiento.

¹⁷⁸ Lujambio Alonso, *La Reelección de Legisladores: ventajas y los dilemas*, Quórum, México, 1993, p. 19.

Con base en lo anterior, se fortalece indudablemente la concepción de democracia representativa, deliberativa y participativa.

- II. **Asesores parlamentarios y personal técnico y administrativo.** En lo concerniente a los asesores parlamentarios y demás personal técnico como lo son los Secretarios Técnicos de las Comisiones y Comités, sobre los que recae la principal labor de profesionalización, se pretende hacer de forma vinculante la capacitación, formación y actualización de los conocimientos y aptitudes que se requieren para un correcto funcionamiento del asesoramiento legislativo, basado primordialmente en bases jurídicas, como lo es el derecho parlamentario, sin dejar a un lado los conocimientos en materia económica, sociológica, ética y transparencia, así como tener al alcance conocimientos especializados que perfeccionen su tarea encomendada.

Partiendo de la premisa de que para investigar, analizar información o redactar iniciativas se requiere preparación, es que se propone la profesionalización permanente, teórica y práctica de forma obligatoria para los asesores y personal técnico.

Para ello, es importante partir de la identificación a nivel orgánico de los colaboradores que rindan asesoría a los legisladores, con la finalidad que desde el momento en que asuman el cargo, validen sus conocimientos con una capacitación de inducción al Poder Legislativo, lo cual los certifique como asesores parlamentarios, al tiempo de generar mejores condiciones de trabajo, y una remuneración justa.

Bajo esta tesitura, es de suma importancia la colaboración con centros de capacitación, estudio e investigación del país para obtener una constante mejoría en la profesionalización.

En este orden de ideas, se pretende que la capacitación no sólo sea inicial, sino también permanente, donde se exija a los asesores parlamentarios la integración a los cursos de capacitación y actualización, con un énfasis mayoritariamente especializado lo cual les otorgue una certificación, así

como constantes convocatorias para que los asesores consoliden su instrucción académica, con la impartición de licenciaturas y posgrado.

En otro orden de ideas, otro de los aspectos fundamentales de la propuesta es que los servidores públicos del Congreso de la Unión que cuenten con conocimientos y experiencia suficientes serán encargados de manera interna de impartir cursos para el apoyo de los nuevos servidores, con el propósito de aprovechar la experiencia de los elementos que cuentan con los conocimientos necesarios, y es que con mayor capacitación del personal, será necesario un menor número de asesores.

III. Consolidar y fortalecer a la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario. Como se mencionó con anterioridad, el CEDIP, cuenta con un órgano técnico de formación de cuadros y personal parlamentarios, que podrá actuar, interinstitucionalmente con la finalidad de profesionalizar.

En este marco, se engloba la propuesta de consolidar a este órgano como el artífice principal de profesionalización, erigiéndolo como la Academia de Profesionalización Parlamentaria, como un órgano auxiliar bicameral, de capacitación, formación, actualización y profesionalización de los miembros del Congreso de la Unión y que también pueda apoyar a las Legislaturas estatales y de la Ciudad de México.

Entre sus atribuciones se pretende que se le permita:

- I. Colaborar en la dirección, vigilancia y administración de la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo nacional, a través de la capacitación, formación y actualización de los cuadros;
- II. Impartir el curso de inducción al Poder Legislativo de forma obligatoria para los asesores parlamentarios y personal técnico, y optativa para los legisladores y el personal administrativo de la Cámara de Diputados, otorgando al final una certificación. Se pretende que el curso, englobe de manera enunciativa más no limitativa los siguientes aspectos:
 - Conocimientos básicos sobre derecho, con particular énfasis en derecho constitucional mexicano y parlamentario.

- Conocimiento de teoría política.
 - Conocimiento de estudios de la realidad social del país.
 - Conocimiento del marco jurídico del Congreso de la Unión.
 - Conocimiento de técnica legislativa.
 - Conocimiento del proceso legislativo ordinario y del Constituyente Permanente.
 - Conocimientos básicos en materia económica y presupuestaria.
 - Conocimientos básicos de administración pública y su funcionamiento.
 - Conocimiento en materia de política exterior.
 - Ética y valores.
 - Conocimiento en materia de transparencia y rendición de cuentas.
 - Conocimientos de negociación y cabildeo.
 - Manejo de medios de comunicación.
 - Argumentación política y jurídica.
 - Redacción.
- III. Proponer la plantilla docente para los diversos cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas y en general actos académicos que se impartan;
- IV. Administrar e impartir educación superior, desde licenciatura hasta posgrado;
- V. Establecer nexos y convenios académicos con centros de investigación y universidades del país y del extranjero, para la capacitación, formación y actualización de los servidores públicos del Poder Legislativo Federal.
- VI. Fomentar intercambios académicos con instituciones de educación superior tanto a nivel nacional como internacional;
- VII. Apoyar a los Congresos Locales mediante programas y cursos en los términos que le sea solicitado;

- VIII. Coadyuvar con los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, así como con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y el Instituto Belisario Domínguez, en la producción de asesoría legislativa, con análisis, informes, opiniones, encuestas, estudios e investigaciones del quehacer parlamentario;
- IX. Asimismo, se busca que en víspera de la profesionalización del trabajo legislativo, se le permita actuar como un órgano revisor de la efectividad de las leyes, en colaboración con los Centros del Estudios de las Cámaras, de los Congresos locales, los centros de investigación e instituciones de educación superior, así como la sociedad civil. Teniendo la facultad para revisar después de un lapso de tiempo necesario de vigencia, la efectividad de las nuevas leyes y reformas, así como realizar las recomendaciones necesarias al cuerpo legislativo para mejorar esa norma.

En virtud de los razonamientos y fundamentos expuestos, se propone el siguiente proyecto de reforma al:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **REFORMAN** los artículos 55 párrafo 1 y 3; 57 párrafo 1, inciso b) y d); 67 párrafo 1, inciso k); 114 párrafo 1; la denominación del Título Sexto, y del Capítulo Único del Título Sexto; se **ADICIONA** un Capítulo Segundo al Título Sexto, denominado “De la Profesionalización Parlamentaria”; que comprende los artículos 145 a 150; y se **DEROGA** el párrafo 2 del artículo 47, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 47.

1. ...
2. Se deroga.

3. ...

Artículo 55.

1. La Academia de Profesionalización Parlamentaria es el órgano responsable de la capacitación, formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en los servicios parlamentarios, administrativo y financiero de la Cámara de Diputados.
2. ...
3. La Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados estará a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y contará con el personal suficiente para su eficaz desempeño, así como con la infraestructura adecuada para su funcionamiento.

Artículo 57.

1. ...
 - a) ...
 - b) Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Academia de Profesionalización Parlamentaria;
 - c) ...
 - d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la Academia, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.
2. ...

3. ...

Artículo 67.

1. ...

a) a j) ...

k) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería y las unidades administrativas, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecido en el presente inciso, señalando expresamente, e informado al Pleno, a cuál de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada;

l) a o) ...

Artículo 114.

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo en la Cámara de Senadores se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá la facultad de ejercer las atribuciones que establezca esta ley.

2. ...

TÍTULO SEXTO

De la difusión e información de las actividades y de la profesionalización del Congreso

CAPÍTULO PRIMERO

De la difusión e información de las actividades del Congreso

Artículo 139. a Artículo 144. ...

CAPÍTULO SEGUNDO

De la profesionalización del Congreso

Artículo 145.

1. Las políticas y acciones vinculadas con la profesionalización parlamentaria estarán sujetas al control del Poder Legislativo Federal, por conducto de la Academia de Profesionalización Parlamentaria integrada por un Comité que presidirá su director.
2. El Comité tendrá como función determinar las acciones y programas de investigación, formación, capacitación y actualización en la profesionalización de los servidores públicos del Congreso de la Unión.
3. El Comité de la Academia de Profesionalización Parlamentaria estará integrado por:
 - a) Tres Diputados, designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados;

- b) Tres Senadores, designados por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República;
 - c) Los Directores de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados,
 - d) El Coordinador General del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y
 - e) El Presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República,
4. La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.
 5. El Comité de la Academia contará con una Secretaría Técnica que coadyuvará y apoyará a la función de la profesionalización parlamentaria.
 6. Al inicio de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico de la Academia deberá rendir a las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y del Senado de la República un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

Artículo 146.

1. La Academia de Profesionalización Parlamentaria es un órgano auxiliar con autonomía de gestión del Congreso de la Unión para la capacitación, formación, actualización y profesionalización permanente de los legisladores, asesores parlamentarios y demás personal administrativo y financiero dentro del Poder Legislativo Federal y de apoyo a los Congresos estatales y de la Ciudad de México; la cual realizará la función de profesionalización conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, productividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez, disposición y compromiso institucional.
2. La Academia, tendrá como objetivo promover, organizar, coordinar y vigilar en formar permanente las acciones programáticas tendientes a desarrollar, complementar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarias para

el eficiente desempeño de los trabajos en el Congreso, propiciando la especialización en las tareas encomendadas.

Artículo 147.

1. La Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Colaborar en la promoción, dirección, coordinación y vigilancia de la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo Federal y Local, a través de la capacitación, formación y actualización de los cuadros;
- II. Identificar al inicio de cada Legislatura a los asesores parlamentarios adscritos al Congreso de la Unión;
- III. Impartir cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas, congresos y en general actos académicos con el objetivo de profesionalizar la labor parlamentaria;
- IV. Impartir el curso de introducción al Poder Legislativo Federal de forma obligatoria para los asesores parlamentarios, y de forma optativa para los legisladores y el personal administrativo de la Cámara de Diputados, otorgando en caso de aprobarse una certificación, con con el objetivo de proporcionarles la instrucción mínima necesaria para el correcto y adecuado ejercicio y desarrollo de sus funciones legislativas. Este curso será impartido por destacados profesionales en materia parlamentaria, debiéndose realizar a más tardar en la cuarta semana inmediata al inicio de la Legislatura;
- V. Proponer la plantilla docente para los diversos cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas y en general actos académicos que se impartan;

- VI. Administrar e impartir educación superior, desde licenciatura hasta posgrado;
- VII. Fomentar intercambios académicos con instituciones de educación superior tanto a nivel nacional como internacional;
- VIII. Coadyuvar con los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados; con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y con los de los Congresos locales en la producción de asesoría legislativa, con análisis, informes, opiniones, encuestas, estudios e investigaciones del trabajo parlamentario;
- IX. Actuar como un órgano revisor de la efectividad de las leyes, después de un lapso de tiempo necesario de vigencia. Para ello el Comité de la Academia se coordinará con centros de investigación e instituciones de educación superior, así como la sociedad civil; y
- X. Apoyar a los Congresos Locales mediante programas y cursos en los términos que le sea solicitado.

Artículo 148.

1. Para los fines de la coordinación de la profesionalización de los legisladores, asesores parlamentarios, y demás personal administrativo del Congreso de la Unión se considerará la opinión de la sociedad civil y de las instituciones de educación superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas.

Artículo 149.

1. La autorización y el reconocimiento de validez oficial para impartir educación y capacitación a los servidores públicos del Congreso de la Unión, se regirán por la Ley General de Educación, por la presente Ley, y las disposiciones reglamentarias aplicables, en la inteligencia de que para cada plantel, extensión, dependencia y plan de estudios, se requerirá, según el caso, autorización y reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación Pública Federal.
2. Los planes académicos de profesionalización deberán ser aprobados por el Comité de la Academia para poder evaluar su viabilidad.

Artículo 150.

1. Con el fin de llevar a cabo el cumplimiento de los programas de capacitación, formación y actualización de los miembros del Congreso, la Academia podrá celebrar convenios de colaboración en materia de prestación de servicios académicos con instituciones públicas o privadas del país y del extranjero, con la finalidad de cumplir los objetivos de profesionalizar a los servidores públicos del Poder Legislativo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Academia de Profesionalización Parlamentaria deberá estar funcionando a los sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. El Comité de la Academia deberá estar integrado a los sesenta días naturales posteriores a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. La Academia de Profesionalización Parlamentaria asume las atribuciones de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de la Cámara de Diputados y del Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado de la República, establecidas en los Estatutos correspondientes.

QUINTO. Los servidores públicos de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de la Cámara de Diputados y del Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado de la República, formarán parte de la Academia de Profesionalización Parlamentaria.

SEXTO. A efecto de lo anterior el Congreso de la Unión, dentro de los sesenta días siguientes a la publicación del presente Decreto deberá realizar las previsiones y modificaciones correspondientes en los términos señalados.

SÉPTIMO. Se derogan las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL PÁRRAFO
TERCERO DEL ARTÍCULO 283 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS
LEGISLADORES, ASESORES Y PERSONAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

ARTÍCULO ÚNICO. Se **DEROGA** el párrafo 3 del artículo 283, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

Artículo 283.

1. ...
2. ...
3. Se deroga.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Se derogan las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO 1º, DEL ARTÍCULO 301 DEL REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS LEGISLADORES, ASESORES Y PERSONAL TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

ARTÍCULO ÚNICO. Se **REFORMA** el párrafo 1, del artículo 301; del Reglamento del Senado de la República, para quedar como sigue:

Artículo 301.

1. Para la profesionalización del personal de apoyo parlamentario y administrativo del Senado, la Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá la facultad de ejercer las atribuciones que le establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
2. ...
3. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO: Se derogan las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

Anexo. (Cuadro Comparativo)

Para mayor ilustración, se inserta un cuadro comparativo para señalar los artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se propone modificar:

LOCGEUM VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 47.</p> <p>1. ...</p> <p>2. La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.</p> <p>3. ...</p>	<p>Artículo 47.</p> <p>1. ...</p> <p>2. Se deroga.</p> <p>3. ...</p>
<p>Artículo 55.</p> <p>1. La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de</p>	<p>Artículo 55.</p> <p>1. La Academia de Profesionalización Parlamentaria es el órgano responsable de la capacitación, formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en los servicios parlamentarios, administrativo y financiero de la Cámara de Diputados.</p>

<p>los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.</p> <p>2. ...</p> <p>3. La Unidad estará a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y contará con el personal suficiente para su eficaz desempeño, así como con la infraestructura adecuada para su funcionamiento.</p>	<p>2. ...</p> <p>3. La Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados estará a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y contará con el personal suficiente para su eficaz desempeño, así como con la infraestructura adecuada para su funcionamiento.</p>
<p>Artículo 57.</p> <p>1. ...</p>	<p>Artículo 57.</p> <p>1. ...</p>

<p>a) ...</p> <p>b) Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;</p> <p>c) ...</p> <p>d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la Unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>	<p>a) ...</p> <p>b) Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Academia de Profesionalización Parlamentaria;</p> <p>c) ...</p> <p>d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la Academia, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>
<p>Artículo 67.</p>	<p>Artículo 67.</p>

<p>1. ...</p> <p>a) a j) ...</p> <p>k) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del servicio civil de carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecida en el presente inciso, señalando expresamente, e informando al Pleno, a cuál de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada;</p> <p>l) a o) ...</p>	<p>1. ...</p> <p>a) a j) ...</p> <p>k) Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería y las unidades administrativas, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia. El Presidente de la Mesa Directiva, podrá delegar en los vicepresidentes y secretarios el ejercicio de la facultad establecido en el presente inciso, señalando expresamente, e informado al Pleno, a cuál de los integrantes de la Mesa Directiva le corresponde la función delegada;</p> <p>l) a o)</p> <p>2. ...</p>
---	---

2. ...	
<p>Artículo 114.</p> <p>1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.</p> <p>2. ...</p>	<p>Artículo 114.</p> <p>1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo en la Cámara de Senadores se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá la facultad de ejercer las atribuciones que establezca esta ley.</p> <p>2. ...</p>
<p>TÍTULO SEXTO</p> <p>De la difusión e información de las actividades del Congreso</p>	<p>TÍTULO SEXTO</p> <p>De la difusión e información de las actividades y</p>

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO ÚNICO</p>	<p style="text-align: center;">de la profesionalización del Congreso</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO PRIMERO</p> <p style="text-align: center;">De la difusión e información de las actividades del Congreso</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO SEGUNDO</p> <p style="text-align: center;">De la profesionalización del Congreso</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 145.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las políticas y acciones vinculadas con la profesionalización parlamentaria estarán sujetas al control del Poder Legislativo Federal, por conducto de la Academia de Profesionalización Parlamentaria integrada por un Comité que presidirá su director. 2. El Comité tendrá como función determinar las acciones y programas de investigación, formación, capacitación y actualización en la profesionalización de los servidores públicos del Congreso de la Unión.

	<p>3. El Comité de la Academia de Profesionalización Parlamentaria estará integrado por:</p> <ul style="list-style-type: none">f) Tres Diputados, designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados;g) Tres Senadores, designados por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República;h) Los Directores de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados,i) El Coordinador General del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques yj) El Presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, <p>4. La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.</p> <p>5. El Comité de la Academia contará con una Secretaría Técnica que coadyuvará y apoyará a la función de la profesionalización parlamentaria.</p> <p>6. Al inicio de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico de la Academia deberá rendir a las Juntas de</p>
--	---

	<p>Coordinación Política de la Cámara de Diputados y del Senado de la República un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 146.</p> <p>1. La Academia de Profesionalización Parlamentaria es un órgano auxiliar con autonomía de gestión del Congreso de la Unión para la capacitación, formación, actualización y profesionalización permanente de los legisladores, asesores parlamentarios y demás personal administrativo y financiero dentro del Poder Legislativo Federal; y de apoyo a los Congresos estatales y de la Ciudad de México; la cual realizará la función de profesionalización conforme a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, productividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez, disposición y compromiso institucional.</p> <p>2. La Academia, tendrá como objetivo promover, organizar, coordinar y vigilar en formar permanente las</p>

	<p>acciones programáticas tendientes a desarrollar, complementar y actualizar los conocimientos y habilidades necesarias para el eficiente desempeño de los trabajos en el Congreso, propiciando la especialización en las tareas encomendadas.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Artículo 147.</p> <p>2. La Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p style="padding-left: 40px;">XI. Colaborar en la promoción, dirección, coordinación y vigilancia de la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo Federal y Local, a través de la capacitación, formación y actualización de los cuadros;</p> <p style="padding-left: 40px;">XII. Identificar al inicio de cada Legislatura a los</p>

	<p>asesores parlamentarios adscritos al Congreso de la Unión;</p> <p>XIII. Impartir cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas, congresos y en general actos académicos con el objetivo de profesionalizar la labor parlamentaria;</p> <p>XIV. Impartir el curso de introducción al Poder Legislativo Federal de forma obligatoria para los asesores parlamentarios, y de forma optativa para los legisladores y el personal administrativo de la Cámara de Diputados, otorgando en caso de aprobarse una certificación, con con el objetivo de proporcionarles la instrucción mínima necesaria para el</p>
--	--

	<p>correcto y adecuado ejercicio y desarrollo de sus funciones legislativas. Este curso será impartido por destacados profesionales en materia parlamentaria, debiéndose realizar a más tardar en la cuarta semana inmediata al inicio de la Legislatura;</p> <p>XV. Proponer la plantilla docente para los diversos cursos, talleres, seminarios, conferencias, mesas redondas y en general actos académicos que se impartan;</p> <p>XVI. Administrar e impartir educación superior, desde licenciatura hasta posgrado;</p> <p>XVII. Fomentar intercambios académicos con instituciones de educación superior tanto a nivel nacional</p>
--	---

	<p>como internacional;</p> <p>XVIII. Coadyuvar con los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados; con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y con los de los Congresos locales en la producción de asesoría legislativa, con análisis, informes, opiniones, encuestas, estudios e investigaciones del trabajo parlamentario;</p> <p>XIX. Actuar como un órgano revisor de la efectividad de las leyes, después de un lapso de tiempo necesario de vigencia. Para ello el Comité de la Academia se coordinará con centros de investigación e instituciones de educación superior, así</p>
--	--

	<p>como la sociedad civil; y</p> <p>XX. Apoyar a los Congresos Locales mediante programas y cursos en los términos que le sea solicitado.</p>
Sin correlativo.	<p>Artículo 148.</p> <p>1. Para los fines de la coordinación de la profesionalización de los legisladores, asesores parlamentarios, y demás personal administrativo del Congreso de la Unión se considerará la opinión de la sociedad civil y de las instituciones de educación superior, directamente y por conducto de sus agrupaciones representativas.</p>
Sin correlativo.	<p>Artículo 149.</p> <p>1. La autorización y el reconocimiento de validez oficial para impartir educación y capacitación a los servidores públicos del Congreso de la Unión, se regirán por la Ley General de Educación, por la</p>

	<p>presente Ley, y las disposiciones reglamentarias aplicables, en la inteligencia de que para cada plantel, extensión, dependencia y plan de estudios, se requerirá, según el caso, autorización y reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación Pública Federal.</p> <p>2. Los planes académicos de profesionalización deberán ser aprobados por el Comité de la Academia para poder evaluar su viabilidad.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 150.</p> <p>1. Con el fin de llevar a cabo el cumplimiento de los programas de capacitación, formación y actualización de los miembros del Congreso, la Academia podrá celebrar convenios de colaboración en materia de prestación de servicios académicos con instituciones públicas o privadas del país y del extranjero, con la finalidad de cumplir los objetivos de profesionalizar a los servidores públicos del Poder Legislativo.</p>

Por su parte, el siguiente cuadro ilustra los ajustes realizados en el Reglamento de la Cámara de Diputados:

<p align="center">REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS VIGENTE</p>	<p align="center">PROPUESTA DE MODIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 283.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones, podrá crear y organizar una academia de formación de cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las Instituciones Nacionales Públicas de Educación Superior.</p>	<p>Artículo 283.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. Se deroga.</p>

Finalmente, el siguiente cuadro comparativo refiere los cambios realizados al Reglamento del Senado de la República

REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>1. Para la profesionalización del personal de apoyo parlamentario y administrativo, el Senado cuenta con el Centro de Capacitación y Formación Permanente, dependiente de la Mesa Directiva, el cual se regula conforme al Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República, establecido por la Ley.</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>	<p>1. Para la profesionalización del personal de apoyo parlamentario y administrativo del Senado, la Academia de Profesionalización Parlamentaria tendrá la facultad de ejercer las atribuciones que le establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p>

Bibliografía

- Álvarez Montero, José Lorenzo; *El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, Xalapa Enríquez, Veracruz, LVIII Legislatura del Congreso del Estado, 1998.
- Aragón Reyes, Javier; *Composición del Senado en los Estados Unidos Mexicanos, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, IJ-UNAM, 1999.
- Armenta López, Leonel Alejandro; *Federalismo*, México, Editorial Porrúa, 2010.
- Atienza, Manuel; *El sentido del derecho*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 2003.
- Baldomar, Dulce María; *Características de los servicios de información parlamentaria*; Dirección General de Bibliotecas de la H. Cámara de Diputados, octubre de 2002.
- Barragán B., José; Contreras Bustamante, Raúl; Mateos Santillán, Juan José; Soto Flores, Armando; Flores Trejo, Fernando; *Teoría de la Constitución*, México, octava edición, Editorial Porrúa, 2016.
- Barragán, Julia; *¿Cómo se hacen las leyes?*, Caracas, Venezuela, Editorial Planeta Venezolana, 1994.
- Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, 3ª reimpresión, México, Oxford, 2009.
- Béjar Rivera, Luis José; *Curso de Derecho Administrativo*, México, 3ª reimpresión, Oxford, 2009.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.); *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.); *Diccionario universal de términos parlamentarios*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1988.

- Berlín Valenzuela, Francisco; *Derecho Parlamentario*, quinta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Bobbio, Ernesto, *et. Al.*; *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 2002.
- Burgoa Orihuela, Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Burgos García, Enrique; *Nuestra Constitución de cada día*, México, Gobierno del Estado de México, segunda edición, 2015.
- Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Haria, 1998.
- Camacho Quiroz, César; *El poder legislativo mexicano*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM, 2012.
- Camacho Quiroz, César; *La dimensión del control constitucional local en México*, México, Editorial Porrúa, 2014.
- Camacho Vargas José Luis, *Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2016.
- Camacho Vargas, José Luis; *El Congreso Mexicano*, México, quinta edición, Cámara de Diputados, Ediciones de la Mesa Directiva, LXII Legislatura, 2013.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel; *Manual de temas legislativos*, México, edición del autor, 1984.
- Camposeco, Miguel Ángel; *Manual de temas legislativos*, México, edición del autor, 1984.
- Carbonell, Miguel (Coord.) *et al.*; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, IIJ-UNAM, Tomo III, 2000.
- Carbonell, Miguel, “*Para entender al Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos*”. México, Nostra, 2005.
- Carbonell, Miguel; y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.); *Elementos esenciales de técnica legislativa*, tercera edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004.
- Carpizo, Jorge; *El presidencialismo mexicano*, México, siglo veintiuno editores, 1978.

- Carpizo, Jorge; *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973.
- Carpizo, Jorge; *Los Sistemas federales del continente americano*, UNAM-FCE, México, 1972.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; *Cuadro Comparativo Internacional sobre los Centros de Información y Análisis Parlamentarios*, Cámara de Diputados, 2004.
- Colliard, Jean-Claude; *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- Contreras Bustamante, Raúl, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2017.
- Cosío Villegas, Daniel; *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1970.
- *Debates fundamentales del Congreso Constituyente: Selección de piezas de oratoria*, México, Cámara de Diputados, Tomo III, 2016, pp. 263 y 264.
- Escalante López, Sonia; López Castro, Martín Ariel; y Mariscal Ureta, Karla Elizabeth (coords.); *Derecho parlamentario*, México, Editorial Flores, 2016.
- Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, 2ª edición, México, Porrúa, 2004.
- Fernández Ruíz, Jorge; *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Editorial Porrúa, 2009.
- Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Ejecutivo*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Fernández Ruíz, Jorge; *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, tercera edición, 2010.
- García del Mazo, Siro; *El Espíritu de las Leyes por Montesquieu*, Tomo I, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906.

- Garita Alonso, Miguel Ángel; *Nuevo concepto de la División de Poderes, serie Estudios Jurídicos número 12*, UNAM, México, 2003.
- Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, Mc. Graw-Hill, 1997.
- Gonzalo Gonzalo, Manuel; “Los letrados y los servicios de información de las Cortes Españolas”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.
- H.R., Loyn; *The governance of Anglo-Saxon England 500-1087*, Estados Unidos de Norteamérica, California, Standford University Press, 1984.
- Hamilton, J. Madison y J.Jay; *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Hernández Flores, Ismael; *Justicia para todos*, segunda edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.
- Huerta Ochoa, Carla; *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM., 2010.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas; *Diccionario Jurídico Mexicano*, octava edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1995.
- Jellinek, Georg; *Teoría general del Estado*, trad. De Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jellinek, Jorge; *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, trad. Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908.
- Lan Arredondo, Arturo Jaime; *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford University Press, 2007.
- Lapradelle, A. de; *Cours de Droit Constitutionnel*, París, A. Pedone, Editeur, 1912.
- Lozano Fuentes, José Manuel; *Historia General de México*, Editorial Continental, México, 1994.
- Lujambio Alonso, *La Reelección de Legisladores: ventajas y los dilemas*, Quórum, México, 1993.

- Mimiaga, Ricardo y Valenzuela, Enrique; *El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa*; México, IJ-UNAM;pp. 732 y 733, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2761/22.pdf>
- Moreno González, Jorge y Sánchez Barragán, José Luis; *Manual de atribuciones constitucionales del supremo poder de la federación y temas afines*, s/e, México, 2001.
- Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, IJ-UNAM, núm. 17, México, julio-diciembre de 2007
- Nava Vázquez, César; *La División de Poderes y de Funciones en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Ossorio, Manuel; *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, trigésima edición, México, Editorial Heliasta, 2004.
- Padilla Sahagún, Gumesindo; *Derecho Romano*, México, Cuarta edición, Mc Graw Hill, 2008.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*, México, UNAM-IJ, México, 1997.
- 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 Control del Gobierno: Función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *Los Órganos Constitucionales Autónomos de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía; y Cruz Velázquez, Jesús Javier; "Introducción a la técnica legislativa en México", en *Elementos de técnica legislativa*, Carbonell, Miguel, y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.); México, UNAM-Porrúa, 2002.
- Rabasa, Emilio O.; *La evolución constitucional de México*, México, D.F., IJ-UNAM, 2004.

- Ragiosa Sotelo, Luis; *¿Cómo hacer una iniciativa de ley? Legispendencia y eficiencia de la legislación*, México, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, ITAM, 2008.
- Reyes Heróles, Jesús; *El liberalismo mexicano*, t. II, México, UNAM, 1958.
- Richard Muñoz, María Paz, “Diplomacia Parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados”, Servicios de Investigación y Análisis, H. Cámara de Diputados, México, 2011.
- S/A; *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, novena edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2016.
- S/A; *Guía Básica de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, 2017.
- S/A; *Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017*, Sexta edición, México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- Sáinz Moreno, Fernando; *Técnica normativa, Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995.
- Sánchez Bringas, Enrique; *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995.
- Sayeg Helú, Jorge; *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El poder judicial de la federación para jóvenes*, México, Mc Graw-Hill, 2004.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación; *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, México, Poder Judicial de la Federación, 2001.
- Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1991.
- Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México*, Vigésimoquinta edición, México, Editorial Porrúa, 2008.

- Valadés, Diego y Antonio, María Hernández y Coordinadores; *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Valadés, Diego; *Derecho de la Educación*, México, UNAM-McGraw Hill, 1997.
- Weber, Max; *El político y el científico*, Premiá, México, 1981.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley del Banco de México
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía
- Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Reglamento de la Cámara de Senadores.
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados

- Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores
- Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.
- Manual de Organización de la Cámara de Diputados

Legislación Local

- Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Puebla.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Durango.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.
- Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas.
- Reglamento del servicio civil de carrera de los servidores públicos del poder legislativo del estado de Aguascalientes.
- Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

- Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo de Guanajuato.
- Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.
- Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del estado de Morelos.

Fuentes históricas

- Declaración de Independencia de Estados Unidos de América
- Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia
- Constitución de los Estados Unidos de América
- Constitución de Cádiz
- Reglamento del Congreso de Chilpancingo
- Sentimientos de la Nación
- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana
- Acta Constitutiva de la Nación Mexicana
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.
- Bases Orgánicas de 1843
- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857
- Constitución Política de 1917.