



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

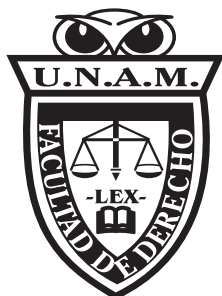
**“COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA:
UNA PROPUESTA PARA EL CONGRESO DE
LA UNIÓN”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MIGUEL MARTÍNEZ DURÁN



ASESOR:
DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX.,

2022



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE

MÉXICO

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Presente

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
OFICIO FDER/SDC/014/2022
ASUNTO: Aprobación de tesis**

Por este conducto le informo que MIGUEL MARTÍNEZ DURÁN, con número de cuenta 305088396, concluyó la tesis intitulada “COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA: UNA PROPUESTA PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN”, bajo la asesoría del suscrito, DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO. Este trabajo de investigación demuestra la capacidad de su autor para aplicar los conocimientos adquiridos durante la Licenciatura en Derecho y cumple con los requisitos establecidos en la normativa universitaria, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes y con fundamento en el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, se aprueba este trabajo de investigación para su presentación al jurado respectivo.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Atentamente

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 22 de abril 2022

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO

DEDICATORIAS.

A mis padres,

ROSA DURÁN DE LA CRUZ
FELIPE MARTÍNEZ NÚÑEZ

Con todo el cariño que han sembrado en mi y ser uno de los motores de vida; por estar incondicionalmente a mi lado, todos sus sacrificios, enseñanzas, consejos y su amor incondicional. Su apoyo es importante en mi vida, gracias. Los amo.

A mis hermanos,

MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ DURÁN
FELIPE MARTÍNEZ DURÁN
ISAÍAS MARTÍNEZ DURÁN
JUAN MARTÍNEZ DURÁN

Por estar siempre presentes, ser compañeros de juego, aventuras y dificultades; gracias. Los quiero.

A mis sobrinos,

NAHÚM ALEIDA; KARIM AMIR; THEMIS ALINE; JAVIER; DANNA FERNANDA;
ANDREA; ISAAC ARTURO

Por darme la oportunidad de verlos crecer y convertirse en mujeres y hombres de bien.

A mi familia, cuñadas, cuñado, tíos y primos,

Gracias por todos los momentos de armonía y aprendizajes.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

Por ser formadora de grandes mujeres y hombres que han forjado esta gran Nación. Por brindarme formación académica y deportiva en sus aulas e instalaciones. Orgulloso de sea mi *Alma mater*.

A la Facultad de Derecho,

Por permitirme ser parte de ella, aprender en sus aulas, conocer a personas formidables.

A mis amigos,

Por las experiencias vividas, así como por compartir mis alegrías y en especial a los que se han convertido en familia.

A la Doctora María Guadalupe Ramírez Gaytán,

Por su apoyo, asesoría y consejos en la elaboración de este trabajo, ser un ejemplo en el ámbito académico, profesional y de vida.

Al Doctor Eliseo Muro Ruiz,

Por ser ejemplo de perseverancia en la vida, valores, formación académica y su permanente amistad.

Al Doctor Rodrigo Brito Melgarejo,

Por asesorarme en el presente trabajo, su dedicación y esfuerzo.

“Por mi raza hablará el espíritu”.

¡México, Pumas, Universidad!

“COMISIONES CON COMPETENCIA LEGISLATIVA: UNA PROPUESTA PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN”.

Introducción. 1.

CAPÍTULO PRIMERO.

El Estado y la división de poderes.

1.1 Esbozo histórico del concepto de Estado. 4.

1.2 Los clásicos de la Ciencia Política y sus ideas de Estado como contractualistas. 7.

1.3. La Teoría de la División de Poderes y el establecimiento de límites en el ejercicio del poder. 12.

1.4. Los Federalistas y sus aportaciones a la división de poderes. 16.

2. El Estado y los Poderes Constitucionales.

2.1. El Estado ente político de una Nación y la figura del Ejecutivo Federal en México. 19.

2.2. La Reforma Constitucional en materia Política-Electoral del año 2014 y el Principio de no Reelección Presidencial. 21.

2.3. La regulación de la administración pública federal y las facultades del Ejecutivo Federal. 25.

2.3.1. Facultades administrativas. 26.

2.3.2. Facultades jurisdiccionales. 27.

2.3.3. Facultades de creación normativa. 27.

2.3.4. Facultades de gobierno. 28.

2.3.5. Facultades políticas o metaconstitucionales. 29.

2.4. Los Órganos Constitucionales Autónomos. 30.

2.5. Integración del Poder Legislativo. 31.

2.5.1. Restricción razonable en la responsabilidad de la representación popular.	<u>32.</u>
2.5.2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	<u>34.</u>
2.5.3. Conformación del Senado y facultades que ejerce de forma exclusiva.	<u>35.</u>
2.5.4. La Reelección Legislativa e inviolabilidad de opiniones en el ejercicio de la representación popular.	<u>37.</u>
2.6. El atributo de carácter político del Poder Judicial.	<u>38.</u>
2.6.1. Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial.	<u>41.</u>
2.6.2. Órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.	<u>43.</u>
3. Conceptualización del Poder Legislativo y su autonomía funcional y organizacional.	<u>45.</u>
3.1. Principios del Poder Legislativo.	<u>46.</u>
3.1.2. La importancia de la Oralidad y el principio de Publicidad.	<u>47.</u>
3.1.3. Actividad colegiada, principio de mayoría y respeto de las minorías al interior del Congreso mexicano.	<u>48.</u>
4. El poder legislativo en México.	<u>51.</u>
4.1. El Congreso de la Unión como asamblea única.	<u>52.</u>
4.2. La Comisión Permanente y los recesos del Congreso.	<u>53.</u>
4.3. Órganos de gobierno cameral: Presidencia y Mesa Directiva.	<u>56.</u>
4.4. El Órgano de Coordinación Política al interior del Congreso.	<u>59.</u>
4.5. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	<u>60.</u>
4.6. Los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión.	<u>61.</u>

4.7. Órganos de producción legislativa: Comisiones.	<u>62.</u>
4.8. Función Legislativa en México.	<u>63.</u>
4.8.1. La Redacción de leyes como actividad especializada del Poder Legislativo.	<u>65.</u>
4.9. El Control Parlamentario del Congreso de la Unión.	<u>66.</u>
4.9.1. Fortaleza del Poder Legislativo ante la Administración Pública Federal.	<u>69.</u>
4.9.2. Mecanismo de control parlamentario plural.	<u>69.</u>
4.9.3. Las comisiones parlamentarias de investigación en el ejercicio del poder.	<u>71.</u>
4.9.4. Interpelaciones del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal.	<u>72.</u>
4.9.5. Control financiero dentro del control parlamentario.	<u>73.</u>
4.9.6. Nuevos mecanismos de control parlamentario en México.	<u>74.</u>

CAPÍTULO SEGUNDO.

Evolución del régimen constitucional, legal y reglamentario del sistema de comisiones del Congreso de la Unión.

1. La forma de organización del debate legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812.	<u>76.</u>
2. El Congreso de Chilpancingo. 11 de septiembre de 1811.	<u>77.</u>
3. Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio mexicano. 14 de noviembre de 1821.	<u>79.</u>
4. Reglamento interior de la Junta Nacional Instituyente. 21 de noviembre de 1822.	<u>83.</u>
5. Reglamento del soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823.	<u>84.</u>

6. Decreto de las Juntas Preparatorias para el futuro del Congreso. 30 de septiembre de 1823. 87.
7. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824. 87.
8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1837. Decreto del 29 de diciembre de 1836. 92.
9. Reglamento para el gobierno interior del soberano Congreso Constituyente (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio, 1842). 10 de septiembre de 1842. 95.
10. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1845. 97.
11. Reglamento interior del Congreso (Constituyente) de 1847. 97.
12. Reglamento interior del Congreso Constituyente de 1856-57. 99.
13. Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857. 102.
14. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de diciembre de 1897 y vigente a partir del 1º de septiembre de 1898. 106.
15. Reglamento para el Congreso Constituyente de 1916-17, del 27 de octubre de 1916 y publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1916. 109.
16. Reglamento del gobierno interior para ambas cámaras. 1934. 111.
17. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979. 115.
18. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 6 de julio publicada en el D.O.F. el 20 de julio de 1994. 126.
19. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente (1999). 136.

CAPÍTULO TERCERO.

“Notas sobre comisiones legislativas en el Derecho comparado”.

1. Estados Unidos de América.	
1.1. El gobierno constitucional.	<u>138.</u>
1.2. El Congreso General de los Estados Unidos.	<u>138.</u>
1.3. Facultades del Congreso.	<u>139.</u>
1.4. Breve descripción del sistema de comisiones en el Parlamento norteamericano.	<u>142.</u>
2. España.	
2.1. Las Cortes Generales.	<u>146.</u>
2.2. Congreso de los Diputados.	<u>147.</u>
2.3. El senado español.	<u>148.</u>
2.4. Órganos de las Cámaras.	<u>150.</u>
2.5. Comisiones.	<u>151.</u>
2.5.1. Tipos de Comisiones.	<u>151.</u>
2.5.2. Comisiones Permanentes Legislativas.	<u>152.</u>
2.5.3. Comisiones Permanentes no Legislativas.	<u>153.</u>
2.5.4. Comisiones no permanentes.	<u>154.</u>
2.5.5. Comisiones Mixtas.	<u>155.</u>
2.5.6. Comisiones Conjuntas.	<u>156.</u>
2.6. Las Comisiones con competencia legislativa plena.	<u>156.</u>
3. Argentina.	
3.1. El congreso nacional de Argentina.	<u>159.</u>

3.2. Facultades del Congreso.	<u>159.</u>
3.3. Tipos de Comisiones y su integración.	<u>160.</u>
3.4. Comisiones unidas.	<u>164.</u>
3.5. Facultades de las Comisiones, Comités y de las subcomisiones.	<u>165.</u>
3.6. Independencia reglamentaria en Comisiones de la Cámara de Diputados.	<u>166.</u>
3.7. Delegación en Comisiones.	<u>166.</u>

CAPÍTULO CUARTO.

“Comisiones parlamentarias con competencia legislativa: una propuesta de agilización al proceso legislativo en México”.

1. Teleología de las comisiones.	<u>168.</u>
1.1. Propósitos de las Comisiones.	<u>169.</u>
1.2. Algunas definiciones de comisiones legislativas.	<u>170.</u>
1.3. Panorama general de las comisiones con competencia legislativa.	<u>173.</u>
2. Legislación vigente sobre la funcionalidad de las comisiones del Congreso de la Unión.	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<u>175.</u>
2.1.1 Comisión Permanente.	<u>175.</u>
2.1.2. Comisiones de Investigación.	<u>176.</u>
2.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	<u>176.</u>
2.3. Funciones de las Comisiones en el Congreso de la Unión.	<u>177.</u>
2.4. Trabajo en comisiones.	<u>179.</u>
2.5. Comisiones en el Senado de la República.	<u>180.</u>
2.6. Comisiones en la Cámara de Diputados.	<u>181.</u>

3. Retos y perspectivas de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa.	
3.1. El Proceso Legislativo mexicano.	<u>184.</u>
3.2. Rezago legislativo en México.	<u>188.</u>
3.3. Delegación de la facultad de legislar en las comisiones.	<u>190.</u>
3.4. Reservas a la facultad de delegar la función legislativa.	<u>191.</u>
3.5. Ventajas de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa.	<u>194.</u>
3.6. Desventajas de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa.	<u>197.</u>
3.7. Comisiones legislativas como ente redactor de normas jurídicas.	<u>199.</u>
Conclusiones.	<u>201.</u>
Bibliografía.	<u>205.</u>

INTRODUCCIÓN.

Las Comisiones Parlamentarias son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Las Comisiones tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos, mediante el principio elemental de la organización social, que es la división del trabajo en grupos especializados y menos numerosos. En algunos de los sistemas como el italiano, el español y el argentino, se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión debe ser un proyecto viable.

En el caso de la legislación mexicana se observa un gran atraso en el diseño del sistema de Comisiones, a pesar de que en los últimos años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, éstas se han enfocado más en la modernización y funcionamiento de los órganos de gobierno, dejando de lado a los órganos funcionales como son las Comisiones. En el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número y en forma muy reducida definido sus atribuciones.

Por ello, el objetivo de la presente investigación es hacer un análisis de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa para determinar si es una propuesta viable para la agilización al proceso legislativo en México, considerando las ventajas y desventajas de la delegación plena.

Para lograr este objetivo la investigación se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se hace un estudio del Estado y la división de poderes, considerando un esbozo histórico del concepto de Estado, los clásicos de la Ciencia Política y sus ideas de Estado como contractualistas, la Teoría de la División de Poderes y el establecimiento de límites en el ejercicio del poder, así como los Federalistas y sus aportaciones a la división de poderes. También se estudia el Estado y los Poderes

Constitucionales, considerando el Estado como ente político de una Nación y la figura del Ejecutivo Federal en México, la Reforma Constitucional en materia Política-Electoral del año 2014 y el Principio de no Reelección Presidencial, la regulación de la administración pública federal y las facultades del Ejecutivo Federal, los Órganos Constitucionales Autónomos, la integración del Poder Legislativo y el atributo de carácter político del Poder Judicial. Otro aspecto importante por tratar en este capítulo es la Conceptualización del Poder Legislativo y su autonomía funcional y organizacional, así como sus características en México.

En el segundo capítulo se describe la evolución del régimen constitucional, legal y reglamentario del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, destacando la forma de organización del debate legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812, el Congreso de Chilpancingo del 11 de septiembre de 1811, el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio mexicano del 14 de noviembre de 1821, el Reglamento interior de la Junta Nacional Instituyente del 21 de noviembre de 1822, el Reglamento del soberano Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, el Decreto de las Juntas Preparatorias para el futuro del Congreso del 30 de septiembre de 1823, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1837, el Decreto del 29 de diciembre de 1836, el Reglamento para el gobierno interior del soberano Congreso Constituyente (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio, 1842) del 10 de septiembre de 1842, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1845, el Reglamento interior del Congreso (Constituyente) de 1847, el Reglamento interior del Congreso Constituyente de 1856-57, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897 y vigente a partir del 1º de septiembre de 1898, el Reglamento para el Congreso Constituyente de 1916-17 del 27 de octubre de 1916 y publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1916, el Reglamento del gobierno interior para ambas cámaras de 1934, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979,

la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 6 de julio publicada en el D.O.F. el 20 de julio de 1994 y La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente (1999).

En el tercer capítulo se presentan algunas notas sobre comisiones legislativas en el Derecho comparado. En primer lugar, se considera el caso de Estados Unidos de América, destacando el gobierno constitucional, el Congreso General de los Estados Unidos, las Facultades del Congreso y una breve descripción del sistema de comisiones en el Parlamento norteamericano. En segundo lugar, se aborda el caso de España, destacando Las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el senado español, los Órganos de las Cámaras y especialmente los tipos de Comisiones, destacando las Comisiones con competencia legislativa plena. Por último, se aborda el congreso nacional de Argentina, considerando las Facultades del Congreso, los Tipos de Comisiones y su integración, las Comisiones unidas, las facultades de las Comisiones, la Independencia reglamentaria en Comisiones de la Cámara de Diputados y la Delegación en Comisiones.

En el cuarto capítulo se hace un análisis de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa como una propuesta de agilización al proceso legislativo en México. Para tal efecto se empieza por considerar la Teleología de las comisiones, posteriormente se destaca la Legislación vigente sobre la funcionalidad de las comisiones del Congreso de la Unión y por último se determinan los Retos y perspectivas de las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa.

“El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad”.

John Locke.

CAPÍTULO PRIMERO.

El Estado y la División de Poderes.

1.1 Esbozo histórico del concepto de Estado.

En primer punto corresponde estudiar el concepto de Estado, advirtiendo que su estudio minucioso y exhaustivo resultaría tema de una investigación detallada, cuyo desarrollo desviaría el objetivo propuesto en el presente trabajo de tesis.

Empezaré por decir que las comunidades políticas son tan antiguas como la humanidad y son efecto del fenómeno político producido por la naturaleza social del hombre, el uso del vocablo “Estado” comenzó a difundirse en Italia de la época renacentista a partir de la publicación de “El Príncipe” de Niccolò Machiavelli¹, generalizándose en el siglo XIX. Esa comunidad política que conocemos como Estado surgió con la modernidad europea, de ahí que se le haya denominado “Estado moderno” y aunque las sociedades pre-estatales, al igual que este último, son comunidades política y jurídicamente organizadas, asentadas en un territorio y enfocadas a satisfacer las necesidades de sus integrantes, el Estado moderno tiene ciertas cualidades que lo distinguen de aquéllas.

Iniciando en la idea de que el Estado es un ente en constante cambio, en tanto que se ha definido su forma y contenido de acuerdo con las circunstancias histórico-políticas de cada época. De tal suerte que, para comprender el origen y evolución del Estado, considero necesario acudir a la historia de algunas sociedades, así como a las teorías e interpretaciones de pensadores de cada época.

Para definir al Estado como ente político es indispensable tomar en cuenta los elementos que lo constituyen, es decir, lo necesario para su existencia. De

¹ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, México, Gernika, 1997.

acuerdo con Georg Jellinek², son tres elementos: el territorio, la población y el poder. Otra clasificación aceptada es la que integra elementos materiales (el pueblo o elemento humano y el territorio o elemento físico), inmateriales (autoridad o poder público), teleológicos (bienestar general), y aglutinadores (orden jurídico que los une e interrelaciona).

De esta forma, para comprender de mejor manera qué es el Estado, analizaré los elementos que lo integran: material (humano y físico), inmaterial, teleológico y el jurídico. El elemento humano, es el más importante debido a que de él depende la consecución del fin último de todo Estado, que es el bien común de la colectividad, está compuesto por individuos con voluntad que a su vez son los destinatarios de los beneficios del resultado de la organización; son el por qué y para qué de la existencia de todo Estado. El elemento físico, entendiéndolo como el espacio territorial en un ámbito geográfico determinado y que está integrado por los recursos naturales que permitirán la satisfacción de necesidades de la población y harán posible el asentamiento de la comunidad; es un lugar fijo y delimitado por fronteras naturales (como lo son mar, río, desierto o montañas) o políticas (determinadas de común acuerdo con otras comunidades asentadas). La importancia de este espacio físico radica en que es el ámbito geográfico de validez del ordenamiento jurídico que regirá a un Estado determinado.

El elemento inmaterial, es decir, la autoridad o poder público, es un poder autónomo y soberano. Para Aristóteles, el título de autoridad se sustentaba en el Derecho y no en la fuerza³, y era esto lo que le daba legitimidad; es por ello por lo que a la autoridad le corresponde coordinar a la población para que se logre el bienestar general (elemento teleológico), que puede ser definido como un conjunto organizado de condiciones necesarias para que las personas integrantes de una comunidad alcancen el bien público temporal.

² López Aguilar, Heriberto Benito, *El control jurídico del poder político en México*, Estado de México, IEEM, 2011, p. 73.

³ Sabine, George H, *Historia de la Teoría Política*, trad. Vicente Herrero, 3ª ed. México, FCE, 1994, p. 131.

El último de los elementos integradores es el ordenamiento jurídico, de ahí su importancia y trascendencia. El ordenamiento jurídico establece las reglas y límites que se observarán en el ejercicio del poder, así como en la organización de la autoridad, en la representación, y en los procedimientos para la toma de las grandes decisiones públicas, y en consecuencia de las reglas generales de convivencia entre los individuos.

A la luz de los elementos que integran al Estado, múltiples tratadistas han ofrecido sus propias definiciones de este, algunos han incluido elementos que consideran esenciales como se podrá observar a continuación.

Para Héctor González Uribe⁴, el Estado es una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana. Según Francisco Porrúa⁵, es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. De acuerdo con García Maynez⁶, es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. La maestra Aurora Arnaiz⁷, lo define como la asociación política que dispone de una organización específica y sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el Derecho Positivo, e indica que quedaría más completo si se dijera que el Estado es la sociedad política independiente y organizada. Finalmente, de acuerdo con Hans Kelsen⁸, el Estado es por naturaleza un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Para Hans Kelsen el estado es un orden jurídico, mismo que a su vez es un sistema de

⁴ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa. 1992, p. 162.

⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Porrúa. 1993, p. 198.

⁶ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa. 1993, p. 98.

⁷ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1979, p. 44.

⁸ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*. trad. del alemán por Luis Legaz Lacambra. Ed. Nacional. México, 1970.

normas jurídicas e intenta arribar a una definición de Estado según el derecho positivo.

1.2. Los clásicos de la Ciencia Política y sus ideas de Estado como contractualistas.

Divididos y explicados los elementos integrantes del Estado y citadas algunas definiciones de este, es conveniente realizar un breve esbozo histórico del concepto de Estado.

En Grecia (750-500 a.C.) se establecen las primeras polis o también llamadas ciudades-estado, en las que las actividades políticas, sociales y religiosas se realizaban en la plaza central, el ágora. Las polis estaban integradas por una ciudad y regiones rurales y cada una tenía forma de gobierno, economía, panteón y ejército propio. Es aquí donde surgió el concepto de “ciudadano” quien debía obedecer las leyes establecidas.

La época de auge de Atenas tuvo lugar en los 30 años de gobierno de Pericles, en la que sus habitantes proclamaron la independencia, la igualdad y libertad, convirtiéndose la democracia en el motor de Grecia, situación que dio las bases de la sociedad occidental. En este tenor, los “Diálogos” de Platón resultan un referente preciso, ya que su objeto es el principio de la vida social como vínculo que une a los individuos y forma el Estado.

La estructura de la polis o ciudad-estado se vio influenciada por la orografía de Grecia, misma que obligó a que la organización política fuese en pequeñas comarcas, dando así, lugar a la creencia de que una comunidad política exigía un vínculo común entre sus miembros, misma que Aristóteles adoptó al afirmar que “el régimen de la ciudad es una comunidad, y hay que tener, para empezar, un lugar común”⁹. Por su parte Platón, siguiendo a Sócrates (470-399 a.C.), decía que la virtud era conocimiento y que la especialización de funciones, como base de la sociedad, descansaba en dos puntos: la aptitud de nacimiento y la educación. En

⁹ Aristóteles, *La Política*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1996, p. 173.

este contexto, para los Estados no había certidumbre si el poder no estaba en manos de quienes tenían el conocimiento, razón por la cual consideramos que el gobierno de la República pone principal atención al sector educativo, con la llamada Reforma Educativa aprobada en el año 2013 en México, demostrando que las ideas del pasado pueden llevarse a cabo en el presente y avizorar un mejor futuro para la sociedad.

El Estado platónico es un modelo, ya que, para el filósofo, el derecho, así como las leyes eran innecesarios en la república, en virtud de que los gobernantes lo eran por su superior conocimiento. Las leyes únicamente debían ser aquellas que permitieran alcanzar mejores condiciones dentro de la realidad y servir así al propósito de someter tanto a gobernantes como a gobernados. Platón afirmaba que las leyes eran una concesión a la fragilidad de la naturaleza humana y que siempre sería mejor un gobierno con arreglo a la ley, que un gobierno con arreglo a los hombres. De ahí que la ley fuera suplente de la razón y que la sabiduría se cristalizara en la ley.

En Platón, la ley tiene un origen natural, en virtud de que la naturaleza del hombre lo lleva a vivir en armonía con los demás integrantes de la comunidad. La legislación, tiene como fin la justicia, que es, en el orden político, lo que la unidad es en el orden ontológico. Las leyes tienen por fin asegurar la paz y amistad en la ciudad, y sin éstas, el conjunto se encontraría disociado. El arte de la verdadera política es dictar y conservar las leyes, que se ocupan del bienestar general y que une a las ciudades.

Para Aristóteles, toda comunidad humana apunta a algún bien y la comunidad política es la comunidad suprema. De ahí afirma que “el poder es político cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado, conforme a las normas de la ciencia política”¹⁰. Razón por la cual, convoca a que los gobernantes, reconociéndose iguales a los gobernados, se retiren por turnos del poder en el que han sido desiguales. Según Aristóteles, la ciudad es una de las

¹⁰ *Ibíd*em, p. 157.

cosas que existen por naturaleza y que el hombre es, igual por naturaleza, un animal político, y ya que el hombre no puede bastarse a sí mismo, deberá estar en colectividad. De esta manera, el Estado es necesarísimo como instrumento político para alcanzar el ideal moral de los ciudadanos, es decir, la felicidad. El Estado es una etapa superior de la asociación de familias, sus características, según él, son la autosuficiencia y la racionalidad o capacidad de discernir entre el bien y el mal. En suma, la supremacía de la ley, la libertad e igualdad de los ciudadanos, el gobierno con arreglo a Derecho, el perfeccionamiento de los hombres en una forma civilizada de vida es, para Aristóteles, los fines para los que debe existir el Estado.

Como se ha expresado, Maquiavelo es quien utiliza por vez primera la palabra “Estado” para referirse a las tiranías, principados y reinos en que estaba dividida Europa. Para Maquiavelo, el legislador tenía una importancia sobresaliente en la sociedad, entendiendo que un Estado estaba fundado por el hombre; que las leyes y el gobierno eran creadas por él, y que una sociedad corrompida, no podía reformarse a sí misma, por lo que le papel del legislador consistía en restaurar los principios fundamentales de ese Estado.

Según Maquiavelo, la función esencial del Estado era mantener unida a la sociedad, con base al derecho, considerando que las obligaciones morales debían derivar de la ley y del gobierno, pues los individuos eran, por virtud innata, radicalmente egoístas, postulado sobre el que Hobbes hace una exposición en “El Leviatán”.

En 1651 Thomas Hobbes publica su obra “El Leviatán”, donde desarrolla una teoría racionalista y constitucionalista del Estado burgués. Para Hobbes, a diferencia de otros teóricos, el hombre no es bueno por naturaleza, situación que genera en los individuos “miedo” que los motiva a acudir a un poder general capaz de convertir la guerra de todos contra todos en una situación de paz. Este autor dirige sus críticas al aristotelismo y afirmaba la legitimación del poder absoluto del Estado en un contrato social suscrito por individuos que no persiguen un bien general, sino una felicidad personal.

Hobbes representa al Estado con la figura del 'Leviatán', en su función de crear la paz, con lo que da paso a la transformación del hombre del status naturalis al status civile, proceso por el cual se transforma en un monarca con poder absoluto para poder pacificar a los hombres y hacerlos transitar del estado de naturaleza (violento y conflictivo), al estado civil (de paz y convivencia armónica), en el que pueden desarrollar actividades de utilidad sin temer por su integridad física.

Ahora bien, para John Locke, el estado de naturaleza es uno de "paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación"¹¹, de conformidad a que la ley natural proporciona un sistema completo de derechos y deberes humanos, pero que a su vez carece de organización. A diferencia de Hobbes, la premisa de Locke es que no existe el sujeto natural, debido a que considera que el miedo y el impulso natural del hombre al que se refiere Hobbes puede ser modificado por la educación y, en consecuencia, no son aquéllos necesariamente los que condicionan el actuar de los seres humanos. Locke considera que el hombre es dueño de sí, y es portador de derechos, de ahí que lo conciba como un yo que se construye a sí mismo y de cuya capacidad de apropiarse de lo otro proviene su derecho natural. Entonces, el hombre es, según Locke, producto de su actividad.

El concepto de propiedad y la imperiosa necesidad de protección de la misma hacen a John Locke afirmar que los poderes Ejecutivo y Legislativo son el poder natural de los individuos puesto en manos de la comunidad, es decir, depositados en el pueblo para proteger sus derechos naturales, siendo esto el origen del "pacto" por el cual los hombres se unen en sociedad. Así, a decir de Locke, el Derecho positivo no abona a lo que es bueno o malo, sino que proporciona un aparato para su adecuada y eficaz aplicación.

Por otro lado, para Montesquieu, el Estado es una organización social no proveniente de un pacto, sino de los principios rectores e inviolables que se encuentran inmersos en la Constitución, dejando constancia de que la monarquía

¹¹ Sabine, George H., *op. cit.*, p. 404.

absoluta hubiese atentado contra la libertad y los principios constitucionales. En el desarrollo de su obra concluye que el parlamentarismo como sistema de gobierno es capaz de otorgar mayor protección a los derechos de la población, a diferencia del absolutismo. En la práctica se deslinda del pacto social y desarrolla una teoría distinta del Derecho y del Gobierno, razón por la que afirma que la estructura y funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en la que vive el pueblo: territorio, comercio, clima, constitución política y costumbres que determinan el carácter nacional.

Rousseau, considera que los hombres son buenos por naturaleza. Para el filósofo, la especie humana no da lugar per se a una sociedad, debido a que la semejanza no crea una unión real. Afirma que, una sociedad es una persona moral que surge del vínculo que une a sus miembros -contrato social-. La voluntad expresada en “El contrato social”, no tiene que ver con el poder del gobierno, en tanto postula que éste es un órgano del pueblo, de tal forma que carece de poder independiente. En el pensamiento de Rousseau, la sociedad sustituye al instinto por la justicia y da moral a los actos de los hombres, de tal suerte que, externo a la sociedad no puede existir escala de valores que permitan juzgar el bienestar. Es en la comunidad donde los hombres obtienen la libertad civil, a diferencia de la libertad natural que se puede atribuir a un animal solitario¹².

La teoría de la soberanía popular es su aportación a la teoría del Estado, su visión de los sentimientos morales del hombre -que negaba todo derecho adquirido y exigía la revalidación de la costumbre, la tradición y cúmulo de la cultura nacional, sin las cuales la voluntad general era impensable- encontraría eco en la ética de Kant, para quien la libertad es el derecho que por excelencia tiene la calidad de innato.

Immanuel Kant elevaría la razón a la categoría de tarea civilizadora, donde el hombre tiene que civilizarse y cultivarse con el arte, las ciencias, la moral y la

¹² Sabine, George H., op. cit., p. 449.

juridificación, siendo la libertad el vínculo entre la razón teórica y la práctica, de tal suerte que, al arbitrio del individuo que actúa libre y en plenitud de conciencia, se convierte en el objeto de la juridificación y moralización. Para Kant, los Estados deben reformarse mediante la evolución en lugar de la revolución. Este autor sugiere que la instauración contractual de un pueblo elevado a la categoría de Estado consiste en que el legislador produzca sus leyes de modo por el cual pudieran haber surgido de la voluntad general.

1.3. La Teoría de la División de Poderes y el establecimiento de límites en el ejercicio del poder.

Los orígenes del principio de la división de poderes son remotos, aunque éste quedó estructurado en el siglo XVII, autores como Platón y Aristóteles se inclinaban por la existencia de formas mixtas de gobierno, donde se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia. Aristóteles por su parte, sostuvo que los principales elementos del Estado eran la rama legislativa, los funcionarios administrativos y los tribunales.

El pensamiento político liberal hace hincapié a la necesidad de poner límites a toda actividad gubernamental, en virtud de que el Estado es la mayor amenaza frente a la libertad de los individuos, debido al abuso que éste puede hacer de su autoridad. Es por ello que la división de poderes se propone como solución para evitar el abuso del poder y proteger los derechos humanos del individuo, lo cual puede lograrse de dos formas: a) distinguiendo las funciones en las que se articula y ejerce el poder, y b) con la creación de órganos separados, entre los que se distribuyen las competencias y de esa forma permitir su control recíprocamente.

John Locke establece una teoría fundada en limitar al poder, separándolo para que se controle y evitar el abuso. En el capítulo XII del “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Locke estableció que no debe confiarse a las mismas personas la tarea de hacer leyes y encargarse de su ejecución, debido a la debilidad humana y

a su tendencia a enviarse al poder. Consideró que el Poder Legislativo no debe tener carácter permanente, a diferencia del Ejecutivo, que tiene que velar por el cumplimiento de las leyes en todo momento. Según el autor, el poder Legislativo tiene la autoridad suprema para materializar el consenso de la sociedad y es por esa misma razón que nadie puede eximirse de cumplir sus mandatos; sin embargo, su poder no debe ser superior al que tenían las personas en estado de naturaleza, en virtud de que las leyes deben beneficiar a los individuos y asegurar la paz y felicidad. Otorgar a las mismas personas la facultad de hacer y de ejecutar las leyes, según Locke, daría lugar a su desobediencia y al abuso del poder, razón por la cual el Legislativo y el Ejecutivo tendrían que estar separados.

Por otra parte, debido a que los miembros de la comunidad política son una unidad que se encuentra en estado de naturaleza frente a otras comunidades políticas, propone la existencia de un tercer poder, al que denomina “federativo”, que es el que tiene la obligación de velar por la seguridad de sus miembros en relación con los integrantes de otras comunidades. Las atribuciones de este poder serían el derecho de la guerra y de la paz, así como alianzas y negociaciones con personas que se encuentren fuera de la comunidad política y dado que la buena o mala dirección de este poder traería consecuencias para la comunidad en su conjunto, tendría que confiarse a personas prudentes y sabias para que “lo ejerciten en interés de la comunidad pública con la máxima habilidad posible”¹³.

Montesquieu, para explicar la necesidad de dividir el poder, toma como línea de argumentación la protección de la libertad, a la que denomina “libertad política”, la cual en su concepción consiste en que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no mandata expresamente ni a dejar de hacer lo que expresamente no prohíbe. Se trata de “seguridad política”, en tanto que la “libertad política” consiste en la tranquilidad de espíritu que deriva de la confianza que tiene cada uno en su seguridad y para que exista, es necesario un gobierno eficaz para que ningún

¹³ Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690)*, trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981, p. 111.

ciudadano pueda temer a otro. Derivado de lo anterior, afirma que la libertad puede no ser necesariamente el resultado de una moralidad cívica superior, sino de una eficaz estructuración del Estado, es decir, de la organización del poder, que en su opinión, era de tres clases: “el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”¹⁴, el legislativo se refiere a la creación de las leyes; el ejecutivo al establecimiento de la seguridad pública, así como la guerra o la paz; y el tercero, a la resolución de controversias de causas criminales y civiles.

Para Montesquieu, el Poder Legislativo debería tener la posibilidad de inhibir al Ejecutivo, pero este último también debería poseer una facultad equivalente respecto del Legislativo. El derecho de censura e impedir estaba repartido por igual. Ninguno de estos poderes públicos podía tener la omnipotencia, ya que se encontraban en una especie de encadenamiento mutuo, debido a la recíproca facultad de veto entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Según Montesquieu, cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no existiría la libertad, en tanto que la confianza sobre su desempeño se encuentra ausente, como ausente estará frente a un modelo de división de poder en el que no esté bien desligado del Legislativo y del Ejecutivo el poder de juzgar. A diferencia de Locke, Montesquieu concebía al Poder Judicial en la lista de los poderes públicos, el cual sería responsable de juzgar y castigar los crímenes o decidir las controversias de los particulares, pero advirtió que el diálogo fundamental tenía lugar entre el Ejecutivo y Legislativo.

La inclusión de la rama judicial entre poderes políticos (común en la actualidad) podría no comprenderse a cabalidad cuando fue propuesta, debe tenerse en cuenta la situación política que privaba en Francia del siglo XVIII, cuando el parlamento representaba, a la vez, el cuerpo de la magistratura, el cual, como

¹⁴ De Secondat, Charles Louis, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007, p. 196.

intérprete de las leyes, tenía todo el poder que se habría dado a sí mismo como legislador, de esa forma, podía imponer su voluntad al Estado y, en consecuencia en su carácter de juez, anular la de los ciudadanos.

De acuerdo con Montesquieu, el Estado se crea para garantizar la libertad de los ciudadanos en todos los aspectos: el económico, político y religioso; el gobierno, entonces, como elemento del Estado, no debe tener la potestad para someter por la fuerza a la población, de tal suerte que, en la medida en que las leyes tengan un plan, éste consistirá en que se acoplen a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiera establecer, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como las leyes civiles, y deben ser las leyes tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen.

Montesquieu concibió la libertad que gozaba la Gran Bretaña a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos. Es a partir de esta separación que la doctrina la establece como dogma del constitucionalismo liberal, aunque es importante señalar que el autor, no contemplaba la separación absoluta entre los tres poderes, pues el Legislativo debía reunirse cuando los convocase el Ejecutivo; éste conservaba facultades para participar en la producción legislativa; el Legislativo debía ejercer poderes judiciales extraordinarios, etcétera. La separación de poderes tal como la describió su artífice, se entrecruzaba, con un principio contradictorio que consistía en crear excepciones, por las que uno u otro poder podían intervenir, de cierta forma, en el ámbito competencial de sus contrapartes. Según Montesquieu, el tipo de acuerdo institucional que mejor podía proteger la libertad se daría en un sistema en el cual los poderes estuviesen separados y pudieran, en caso de invasión de un poder a otro, frenarse recíprocamente, planteamiento que garantizaba eficazmente la decisión invariable de que el poder controla al poder.

La teoría clásica de la separación de poderes, preconizada por Locke en el siglo XVII y por Montesquieu en el siglo XVIII, se elevó a rango de principio al

plasmarse en constituciones como la norteamericana de 1787, la francesa de 1791, la gaditana de 1812, y prácticamente en todas las mexicanas¹⁵. Como señalé, el objetivo es esencialmente el de evitar los excesos de un poseedor de poder que pueda colocar en riesgo las libertades públicas; sin embargo, esta división no es entre el poder de hacer la ley y el de ejecutarla, sino entre el poder gubernamental de decidir y actuar y la libertad que tienen las asambleas parlamentarias de controlar y hacer crítica al desempeño del gobierno.

1.4. Los Federalistas y sus aportaciones a la división de poderes.

Más tarde, James Madison¹⁶ incorporaría un elemento más a la teoría de la División de Poderes, al afirmar que la sociedad debía ser capaz de crear una serie de obstáculos para desviar las opiniones y deseos de una mayoría que amenazara los derechos privados y el bien público, en su concepción, tal situación se podría alcanzar mediante una forma de gobierno republicano, teniendo como base, que el pueblo eligiera representantes para la toma de decisiones obligatorias; a diferencia de una “democracia pura” en la que el pueblo es quien tomaba las decisiones.

Madison ve la necesidad de “dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto”¹⁷. La razón de que el gobierno dependa del pueblo es “sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se

¹⁵ Serna Elizondo, Enrique, “Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, T. II, UNAM, 1987, p. 835.

¹⁶ Hacia 1787, este estadista norteamericano, cuarto Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, escribió junto con Alexander Hamilton y John Jay un conjunto de ensayos, mismos que fueron publicados por el diario *The Federalist Paper* entre los años 1787 y 1788, los cuales aún son utilizados como textos de consulta básica para la interpretación constitucional de aquel país.

¹⁷ Hamilton, Alexander, Madison, James, o Jay, John, en *El Federalista*, http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html

necesitan precauciones auxiliares”¹⁸. Es decir, las personas que desempeñaran los diversos cargos políticos debían ser azuzadas unas con otras en la lucha por el poder, de tal suerte que, mientras neutralizaban sus ambiciones, indirectamente protegían las libertades del pueblo en general.

Una característica del esquema planteado por Madison para hacer que “la ambición contrarrestara a la ambición”, era la teoría de la separación de poderes de Montesquieu, por la que ningún poder podía hacer uso de una actividad que fuera de otro, bajo el principio de restricciones y equilibrios, el cual permitía que los tres poderes contrarrestasen sus influencias. El resultado fue una descentralización del poder político.

La teoría de la división de poderes, pues, constituye un argumento en contra de la concentración del poder y a favor de los derechos individuales, y parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder eventualmente puede abusar de él, razón por la cual es necesario la instauración de un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de asignación de porciones del poder público a diferentes órganos, dando por sentado que, el equilibrio entre fuerzas opuestas debe asegurar la libertad del hombre. Podría afirmarse, que el valor de la tesis de Montesquieu consiste en los principios de equilibrio, coordinación y especialización que la conforman, de ahí que, sin apartarse del objetivo esencial de la concepción que es consistente en evitar la acumulación indebida de poder en un solo órgano, dicha tesis puede ajustarse a las exigencias históricas, marcando la competencia asignada a cada uno de ellos en función de los requerimientos de colaboración, control, y especialización funcional.

De conformidad con los diversos enfoques y elementos, puede afirmarse que la teoría de la división de poderes o separación de poderes implica, una distribución de las funciones del Estado entre órganos diferenciados, que se lleva a cabo con límites, sin que ello implique ruptura del poder público, ni una separación absoluta

¹⁸ Ídem.

en términos de su ejercicio por órganos opositores entre sí. El poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible; con la pérdida de la unidad de dicha voluntad, se pierde también el carácter de ésta, y la división del poder es jurídicamente imposible. De esta forma, el poder no se divide, sino que existe “una delimitación en las zonas de actividad que competen a cada uno de los sujetos estatales”¹⁹ y se ejerce mediante la delimitación de funciones.

El establecimiento de límites en el ejercicio del poder deberá ajustarse y garantizar, como mínimo en teoría, que se evite la concentración indebida de poder y con ello la comisión de abusos que podrían desvirtuar el modelo de Estado democrático. La concepción moderna sobre la separación de poderes no pretende ser pura en el sentido de que todo lo que sea solución de conflictos le corresponda al Poder Judicial, o que todo lo referente a legislar lo realice el Legislativo, o bien que lo relativo a ejecución y administración le toque al Ejecutivo. Resultaría inaceptable señalar al Poder Legislativo de intromisión cuando debe definir los criterios de erogación de los recursos económicos de la federación; o al Ejecutivo cuando reglamenta una institución diseñada para ejecutar una ley; o acusar al Poder Judicial de invasión de funciones cuando emite tesis jurisprudenciales.

Actualmente, las funciones del Estado pueden clasificarse, desde una perspectiva material, en administrativa (como actividad permanente, específica, practica e inmediata); legislativa (consistente en la emisión de normas generales); y jurisdiccional (actividad traducida en la solución de controversias con fuerza de verdad legal). Las tres funciones anteriores deben perseguir, en su orientación teleológica, la realización del bienestar general ya sea en forma inmediata o mediata. Hoy, la teoría se comprende desde la noción de las funciones del Estado, de la distribución de dichas funciones, y de la existencia de órganos que las cumplen y llevan a cabo, además de ejercer óptimos controles recíprocos que sean capaces de inhibir excesos.

¹⁹ Silva Ramírez, Luciano, “El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales”, *La revolución mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico*. México, UNAM, 2010, p. 509.

Nuestro Derecho Constitucional ha adoptado, desde la Constitución de 1824, la tesis de que “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; es decir, permite interpretar que la división de poderes no es tajante, sino más bien funcional, ya que “limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁰

2. El Estado y los Poderes Constitucionales.

2.1. El Estado ente político de una Nación y la figura del Ejecutivo Federal en México.

El Estado es el ente político de una Nación, rigiéndose por la norma fundamental que es la Constitución; compuesto en nuestro caso por entidades que integran la federación, cuyos poderes regionales gozan de autonomía y aún de soberanía para su vida interior. Como se ha mencionado con anterioridad, en nuestro país, los Poderes de la Unión están enunciados en nuestra Carta Magna en su artículo 49, el cual señala la existencia del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el caso del Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 80 constitucional “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. La elección del Presidente será directa. La elección directa se diferencia de la elección indirecta, en que el titular del Ejecutivo es elegido por el parlamento; la elección directa es propia de los sistemas presidenciales de gobierno, en los que el presidente es electo por el sufragio universal del pueblo, sin intermediarios.

²⁰ Tesis P./J. 9/2006. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, Pág. 1533.

La elección directa concede gran legitimidad democrática al presidente, sin embargo, tal legitimidad no es suficiente para ejercer el poder de forma contraria a la Constitución, “en cuyo caso verá dañada no su legitimidad de origen, pero sí su legitimidad de ejercicio”.²¹

Los requisitos que se deben cumplir para poder ocupar la primera magistratura de la Nación, los establece el artículo 82 constitucional en sus siete fracciones, cuyo texto exige los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, haber residido mínimo 20 años en el país y todo el año anterior al día de la elección; tener 35 años cumplidos al día de la elección; no pertenecer al clero, ni ser ministro de culto alguno; no estar en servicio activo en el Ejército; y 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.

El artículo anterior, tiene por objeto asegurar plenamente que la persona que llegue a detentar el cargo de Presidente de la República tenga las cualidades y calidad que se creen necesarias para el cargo.

La fracción I, busca evitar alguna injerencia extranjera, al exigir para ser Presidente, no solo ser mexicano por nacimiento, sino que al menos uno de sus progenitores deben ser mexicanos, en esta exigencia encontramos como requisitos el *ius soli*, así como el *ius sanguinis* y que anteriormente era más rígido este último, ya que se debía ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos también por nacimiento, fue en el año de 1994 que se modificó tal requisito y entró en vigor en diciembre de 1999. Además, se exige residencia en el país por veinte años, tal requisito lo complementa la fracción III, que adiciona se deberá haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección y precisa que las ausencias hasta por treinta días no interrumpen la residencia.

²¹ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 94.

La fracción II, tiene por objeto que la persona que aspira a ser Presidente, tenga cierta experiencia de vida, ya que es la mayor edad exigida por la Constitución para ocupar algún cargo público, tal edad es igual a la requerida para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejero de la Judicatura Federal y magistrado del Tribunal Electoral.

La fracción IV, tiene fundamento en el principio de la separación Estado-Iglesia, su objeto es evitar que los representantes de agrupaciones religiosas tengan representación en el campo político, de tal modo se busca seguir teniendo un Estado laico.

Por lo que hace a la fracción V, busca evitar que algún miembro de las fuerzas armadas pueda acceder de forma directa a las elecciones para ocupar la Presidencia de la República, el requisito estable que si un militar aspira a ser Presidente, deberá separarse del servicio activo por lo menos seis meses antes de la elección.

Finalmente, la fracción VI exige la separación del cargo que se ocupe dentro del gabinete presidencial, de la Fiscalía General de la República o de la titularidad del ejecutivo de alguna entidad federativa, con la finalidad de evitar la utilización del cargo público para obtener el mayor cargo dentro de la administración pública federal y favorecer los propios intereses de partido o personales.

2.2. La Reforma Constitucional en materia Política-Electoral del año 2014 y el Principio de no Reelección Presidencial.

La Constitución establece un periodo de seis años para ocupar la presidencia, derivado de la última reforma constitucional al artículo 83, el Presidente

entrará en funciones el 1° de Octubre del año de la elección²², El artículo 83 constitucional, establece dentro del sistema político mexicano un mandato fijo, que es una característica de los regímenes presidenciales en los que el Poder Legislativo no puede remover de su cargo al presidente (salvo hechos extraordinarios), ni el presidente puede disolver la legislatura y convocar a elecciones anticipadas.

El periodo fijo en el cargo de Presidente se encuentra ligado al principio de no reelección, ya que en conjunto constituyen uno de los arreglos institucionales de mayor peso e importancia dentro del constitucionalismo mexicano y que actualmente sigue aplicando para el titular del ejecutivo. El artículo 83 constitucional dispone que quien haya desempeñado el cargo de Presidente, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o que provisionalmente detente el cargo, por ningún motivo podrá desempeñarlo nuevamente. En la historia de nuestra Nación se tiene registro de diversas modalidades en cuanto a la posibilidad de reelección del Presidente, y es a partir del año de 1933 cuando el texto constitucional consagra el principio de no reelección presidencial de forma absoluta.

En caso de falta del Presidente, los supuestos para llevar a cabo la sustitución del mismo, se encuentran previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales. En lo que se refiere a la falta absoluta del presidente, en tanto el Congreso de la Unión en periodo no mayor a 60 días nombra presidente interino o sustituto, asumirá la titularidad del Ejecutivo de manera provisional el Secretario de Gobernación, quien no podrá remover o designar a los secretarios de estado sin previa autorización de la H. Cámara de Senadores y estará obligado a rendir un informe de labores al Congreso de la Unión en plazo no mayor a 10 días a partir de que concluya su encargo.²³

²² Esta disposición que reforma dicho artículo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 y con vigencia a partir del 1° de diciembre del año 2018, por tal razón, 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. Puede ser consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

²³ La incorporación de esta medida a la Constitución fue mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Si la falta ocurriese en los dos primeros años del periodo presidencial y el Congreso se encuentra en periodo ordinario de sesiones, se deberá reunir con quórum mínimo de dos terceras partes y así constituirse en Colegio Electoral, para nombrar, mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, a un presidente interino. Posterior al nombramiento, el Congreso expedirá, dentro de los 10 días siguientes a la designación, la convocatoria para celebración de elecciones en las que se elija al presidente que deberá concluir el periodo respectivo. Cabe destacar que, a raíz de la reciente reforma constitucional, se modificó el plazo que deberá mediar entre la fecha de emisión de la convocatoria y la celebración de las elecciones y no será menor de 7 meses ni mayor de 9.²⁴

En caso de que el Congreso no se encuentre en periodo ordinario de sesiones, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones en los términos del proceso del párrafo anterior.

Cuando la falta del Presidente sea en los cuatro últimos años del periodo para el que fue electo, si el Congreso de la unión se encuentra en sesiones deberá nombrar a un presidente sustituto, si no se encuentra en sesiones el Congreso, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y haga el nombramiento de presidente sustituto, para lo anterior deberá seguir el mismo procedimiento aplicable al caso de presidente interino.

El último párrafo del artículo en comento considera el caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.²⁵

²⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

²⁵ La incorporación de la figura de “revocación de mandato” a la Constitución fue mediante la adición del último párrafo del artículo 84, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019.

El artículo 85 prevé la falta del Presidente electo en el inicio del periodo presidencial, así como la posibilidad de que antes del inicio del periodo no se haya realizado la elección o no se hubiere declarado la validez de la misma. En el primer supuesto, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores; en el segundo supuesto, será presidente interino el designado por el Congreso de la Unión y en ambos casos se seguirá el proceso del artículo 84. Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por 60 días, una vez aprobada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Si la falta temporal se convierte en absoluta se procederá en los términos del artículo 84. El Presidente también podrá ausentarse del territorio nacional hasta por 7 días, para lo cual deberá informar los motivos y resultados de las gestiones realizadas a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, en ausencias mayores a los 7 días requerirá permiso de esa misma instancia legislativa.

El artículo 86 constitucional dispone que la renuncia del Presidente únicamente puede ser por causa grave, la cual será calificada por el Congreso, que es el órgano ante el que se presentará.

El Presidente tomará posesión ante el Congreso de la Unión y en caso de encontrarse en receso lo hará ante la Comisión Permanente; pero si por alguna razón no fuese posible, rendirá protesta ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso. De existir inconveniente para que el Presidente rinda protesta de las dos formas anteriores, lo hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe subrayarse la prevención que la Constitución contempla para los casos de la falta del Presidente y lo relativo a la toma de protesta del cargo, ya que esos mecanismos impiden que el poder público quede paralizado, en este caso el Ejecutivo Federal, quede acéfalo; sobre todo ante un escenario político que, en los últimos años, ha sido de alternancia y pluralismo, en el que la posibilidad de obtener

mayoría absoluta son cada vez más remotas²⁶ y la oposición política en ocasiones apuesta por la inestabilidad social del país.

2.3. La regulación de la administración pública federal y las facultades del Ejecutivo Federal.

Para poder llevar a cabo sus atribuciones, el Presidente de la República tiene bajo su cargo la administración pública federal. La administración pública federal según nos indica el artículo 90 de la Constitución, se encuentra dividida en centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La ley encargada de regular a la administración pública federal se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); en su artículo 1o. indica los órganos pertenecientes a la administración pública federal centralizada, los cuales son la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. La administración pública paraestatal se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

El número actual de las Secretarías de Estado es de 19 y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal²⁷. Los requisitos para ser Secretario de Estado se enuncian en el artículo 92 constitucional, y son los siguientes: ser ciudadano

²⁶ Siendo la excepción, la elección del año 2018, en la que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), ganó la Presidencia de la República y obtuvo la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

²⁷ Derivado de la relación de dependencias reformada en la LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de noviembre de 2018.

mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Dentro de la administración centralizada, pueden existir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a las Secretarías y despacharán asuntos de competencia de las mismas. Tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, estos órganos están previstos en el artículo 17 de la LOAPF y como ejemplo de ellos podemos mencionar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, que es un desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

La administración pública paraestatal, se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos públicos, en los que el Ejecutivo Federal podrá auxiliarse. Como ejemplo de organismos públicos descentralizados pueden mencionarse al Instituto Mexicanos del Seguro Social.

A continuación, explicaré brevemente algunas de las facultades que la Constitución le otorga al Presidente de la República, tales como administrativas, jurisdiccionales, de creación normativa, entre otras.

2.3.1. Facultades administrativas.

La Constitución contiene diversas disposiciones a cargo del presidente que se pueden considerar de carácter administrativo. Entre algunas de ellas, se pueden mencionar las facultades de nombramiento, de intervención para diversos nombramientos y de remoción (Art. 89, fracciones II, III, IV, V, IX, XVIII de la Constitución). De igual forma de carácter administrativo es la facultad de preservar la seguridad y disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa exterior de la Nación (Art. 89, fracción VI), realizar la declaración de

guerra (Art. 89, fracción VIII constitucional), habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, asimismo establecer su ubicación (Art. 89 fracción XIII constitucional).

2.3.2. Facultades jurisdiccionales.

El presidente posee facultades jurisdiccionales, dentro de estas facultades podemos mencionar la de prestar su auxilio al Poder Judicial para que pueda realizar el ejercicio expedito de sus funciones (Art. 89 fracción XII constitucional), otorgar indultos (Art. 89 fracción XIV constitucional), intervenir en el procedimiento de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 89 fracción XVIII constitucional), nombrar a un consejero de la Judicatura Federal (Art. 100, párrafo 2 constitucional). Igualmente, tiene dentro de su estructura orgánica a diversos tribunales de carácter administrativo.

2.3.3. Facultades de creación normativa.

El Presidente de la República tiene diversas facultades en materia de creación normativa, ya sea para efecto de dictar directamente normas jurídicas, o para el efecto de concurrir al procedimiento de creación normativa que lleva a cabo el Poder Legislativo. De las facultades de creación normativa directa es de destacar la de emitir reglamentos (Art. 89 fracción I constitucional), estos reglamentos son los que se han denominado por la doctrina “ejecutivos”, ya que están subordinados a la ley.

Además, el Presidente concurre con el Poder Legislativo en el procedimiento de creación normativa. Por ejemplo, en el papel que desempeña dentro del procedimiento legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales. En este procedimiento hay tres momentos en los cuales el Presidente tiene intervención: en la iniciativa (Art. 71 fracción I constitucional), en el derecho de vetar un proyecto aprobado por ambas cámaras del Congreso de la Unión (Art. 72 incisos

A y C), y en la etapa de publicación (Art. 72 constitucional inciso B). El presidente manda publicar la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación, que de conformidad a lo establecido en el artículo 27, fracción III de la LOAPF, está a cargo de la Secretaría de Gobernación.

El Presidente de la República a su vez interviene, en colaboración con el Senado de la República, en el procedimiento de creación de tratados internacionales o de incorporación al derecho positivo mexicano vigente los ya existentes. Lo anterior de conformidad con las previsiones de los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 constitucionales, los tratados internacionales son firmados por el presidente y ratificados por el Senado.²⁸

2.3.4. Facultades de gobierno.

Asimismo, el Presidente tiene facultades inherentes al cargo, consideradas de gobierno. Entre estas facultades se encuentra la que considero llega a modernizar el sistema presidencial y que deriva del denominado “Pacto por México”²⁹, misma que da la posibilidad al Presidente, en el momento que lo considere necesario, optar por un gobierno de coalición³⁰ con uno o varios partidos

²⁸ Respecto al tema, Méndez Silva, Ricardo, “La firma de los tratados”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México. Núm. 3, julio- diciembre de 2000. p. 209 y ss.

²⁹ Este documento fue firmado por el Presidente de la República y los tres partidos políticos con mayor representación en el Congreso (PRI, PAN y PRD). Este pacto se presentó como el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país, pues el Pacto por México es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero. El acuerdo político se hizo público el 2 de diciembre del año 2012, contemplando 95 compromisos específicos. Para conocer más al respecto se recomienda ver <http://pactopormexico.org/>.

³⁰ Este tipo de gobierno fue contemplado dentro del quinto acuerdo “Gobernabilidad Democrática” del Pacto por México; como se señaló en dicho documento, “la pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.” Cabe señalar que, si bien la posibilidad del Gobierno de Coalición se encuentra ya en la Constitución y, de requerirlo el Presidente, a partir del día 1° de diciembre del año 2018 podrá hacer uso de esta facultad; es preciso advertir que aún queda pendiente la discusión y aprobación de la ley reglamentaria del Gobierno de Coalición, por lo que se recomienda ver a Barceló, Daniel y Valadés, Diego, Coord. *Estudio sobre el sistema presidencial*

políticos con representación en el Congreso de la Unión (Art. 89, fracción XVIII de la Constitución); la de dirigir la política exterior (Art. 89, fracción X constitucional) y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, derivado de lo que mandata la Constitución y que dispone del establecimiento de un sistema de planeación democrático para el desarrollo nacional (Art. 26 constitucional).

2.3.5. Facultades políticas o metaconstitucionales.

Las facultades metaconstitucionales³¹ son consideradas, aquellas que derivan de la composición del sistema político mexicano que surge a partir de 1929, donde fue nutrido de elementos facticos que no existían. A partir de entonces, la Presidencia hiperpreciada o el presidencialismo exacerbado o las facultades metaconstitucionales del presidente en tanto jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido hegemónico, se da durante setenta años, hasta que llegamos a la alternancia de 2000.³² Dentro de estas facultades, podemos mencionar la designación de su sucesor, la designación y en su caso remoción de los gobernadores de las entidades federativas y, como bien apunta el licenciado Chuayffet Chemor, la jefatura del partido hegemónico (PRI).

El sistema de partido predominante actualmente no existe. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen, a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la Presidencia de la República³³, y al existir un pluralismo político y social, las

mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición. México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura-UNAM-III, 2016.

³¹ Este concepto fue acuñado por el brillante tratadista Jorge Carpizo, quien lo desarrolló ampliamente en su obra *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1994.

³² Chuayffet Chemor, Emilio, "División de Poderes". En Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. Coord. *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados Tomo I*. México, UNAM-III, 2006, p. 115

³³ Carpizo Mac Gregor, Jorge, "Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución", *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*. México, UNAM-Porrúa, 2010, p.86.

facultades metaconstitucionales están en vía de extinción o a tener un papel minúsculo en las actividades del entramado jurídico-político del país.³⁴

Las anteriores son, expresadas grosso modo, las facultades que la Constitución establece a favor del Presidente de la República en las materias señaladas.

2.4. Los Órganos Constitucionales Autónomos.

Finalmente, mencionaré en este apartado a los órganos constitucionales autónomos, mismos que deben tener sustento constitucional, que a su vez, se desarrollan en legislación emitida por el Poder Legislativo, se trata de órganos que ejercen el poder del Estado, ya que existen dentro de éste. La tendencia a crear estos organismos deriva de una pérdida de confianza en el Ejecutivo al que, pese a habersele electo popularmente, se le resta autoridad en materias delicadas en las que se presume actuará con parcialidad o abuso³⁵. De tal forma, la emisión de la moneda (Banco de México); la organización del proceso electoral (Instituto Nacional Electoral); la defensa de los derechos humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos); el control y difusión de los datos estadísticos del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía); y la persecución de los delitos del orden federal (Fiscalía General de la República³⁶), entre otros, han sido retirados del perímetro de acción del Ejecutivo Federal.

³⁴ Sobre el tema se recomienda ver a Ortega Ortiz, Reynaldo Y., "De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006." En Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean François. Coord., *Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y Procesos Políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp.405-447.

³⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 2008, pp. 326 y 327.

³⁶ Dicha Fiscalía entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión para el caso y, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con los artículos transitorios de la reforma a la Constitución, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014.

2.5. Integración del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo en nuestro país, tradicionalmente y salvo algunos periodos históricos específicos, se ha integrado por dos Cámaras legislativas: la de Diputados y la de Senadores, de conformidad con lo establecido por el artículo 50 constitucional.

La Constitución General establece al Poder Legislativo Federal como el órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresamente conferidas y algunas implícitas.

La Cámara de Diputados se integra por representantes de la Nación, electos cada 3 años y por cada propietario, habrá un suplente.

La integración actual es de 500 diputados. De los cuales, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales; los 200 restantes son electos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para que un partido político tenga acceso a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá cumplir los requisitos del artículo 54 constitucional, los cuales son: 1) participar con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos 200 distritos electorales uninominales, y 2) alcanzar el 3% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

La fracción IV del mismo artículo 54 establece que ningún partido político podrá tener más de 300 diputados por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), esta fracción impide que un solo partido político, en tratándose de la Cámara de Diputados, pueda aprobar una iniciativa de reforma a la Constitución.

2.5.1. Restricción razonable en la responsabilidad de la representación popular.

Los requisitos para ser diputado se manifiestan en el artículo 55 constitucional y son los siguientes: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, es decir, no puede acceder a este cargo quien posea la nacionalidad mexicana por naturalización; b) tener 21 años cumplidos al día de la elección, no basta con alcanzar la ciudadanía, es necesario una experiencia vital más amplia para desempeñarse en el cargo; c) ser originario del estado en que se realice la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la elección; d) no estar en servicio activo en el Ejército Federal; e) no ser secretario o subsecretario de Estado, titular de organismo público autónomo, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separen del cargo 90 días antes de la elección y en el caso de los Ministros dos años antes; y no ser ministro de algún culto religioso.

Es de destacar el caso del Estado de Durango, que, en su Constitución, el congreso local estableció como requisito para ser diputado, saber leer y escribir; dicho requisito quedó establecido en el artículo 69, fracción II³⁷ y fue objeto de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por considerarlo discriminatorio.

El máximo tribunal del país se pronunció por la constitucionalidad del artículo mencionado y estableció que no es discriminatorio ni violatorio a derechos humanos tal exigencia. Los ministros Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar y Margarita Luna Ramos se pronunciaron a favor de la disposición del Estado de Durango al estimar que se trata

³⁷ Consultado el día 12 de agosto de 2014, en: http://congresodurango.gob.mx/Leyes/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_DURANGO_XXI.pdf

de una “restricción razonable” al derecho constitucional de votar y ser votado y de la responsabilidad de la representación popular.³⁸

Derivado del caso antes señalado, cabe precisar que dentro de las acciones emprendidas por el Presidente Enrique Peña Nieto, en materia de educación; se encuentra la Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo. Dicha campaña fue anunciada por el Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet Chemor y dio inicio en el mes de agosto de 2014. Con ella busca reducir el índice de analfabetismo de la población en un 50% para el año 2018, beneficiará a más de 7.5 millones de mexicanos y enseñar a leer y escribir a 2.2 millones de personas. Acciones como la señalada, contribuyen a la mejora en la educación de la población del país y con ello se dan mejores elementos para que las personas que accedan a cargos públicos, como lo es el de diputado, tengan un adecuado desempeño en la alta responsabilidad de ser representante del pueblo. A consecuencia del éxito que, seguramente tendrá la campaña nacional de alfabetización, dependerá que exigencias como la establecida en el estado de Durango sean obsoletas, en virtud de la mejora en la educación que se imparte a la población en general.

Finalmente, y como nota histórica, es preciso señalar que en la historia Constitucional de nuestro país se encuentran antecedentes de restricciones para ocupar el cargo de diputado, mismas que para su época se consideraron disparatadas y discriminatorias. El ejemplo que anotaremos hace referencia directa al caso de la entidad de Durango arriba señalada.

Concretamente nos referimos al texto centralista denominado “Las Siete Leyes Constitucionales de 1836”. El antecedente lo encontramos en la Primera Ley, misma que trató el tema de los derechos de los mexicanos. Dicha ley rompía con el principio de sufragio universal que era una tradición mexicana para calificar el voto

³⁸ Nota publicada en el periódico Excelsior en día 10 de Julio de 2014 y consultable en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/10/970206>

y asentó que a partir de 1836 sólo podrían votar los que supieran leer y escribir, lo que era gravísimo porque en el México de aquel entonces el 50% de la población era analfabeta.³⁹

2.5.2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran establecidas en el artículo 74 constitucional, de manera somera, señalaré las siguientes:

- ✓ Expedir el bando solemne por el cual se da a conocer la declaración de Presidente electo realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
- ✓ Ratificar el nombramiento que el Presidente realice del Secretario de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición.⁴⁰
- ✓ Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación.
- ✓ Revisar la cuenta pública anual.
- ✓ Declarar si ha lugar o no a proceder contra los servidores públicos que fueran presuntos responsables de la comisión de un delito, en los términos del artículo 111 constitucional.
- ✓ Conocer las acusaciones que se hagan en contra de servidores públicos en los términos del artículo 110 de la Constitución, así como fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren.
- ✓ Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en los plazos que disponga la ley.

³⁹ De Andrea Sánchez, Francisco José. *Breve Historia del Congreso en México: Siglo XIX*, México, UNAM, 2012, p. 50.

⁴⁰ Esta nueva facultad de ratificación de nombramiento entró en vigor a partir del 1 de diciembre de 2018, de conformidad con el artículo décimo segundo transitorio de la reforma publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014.

De las antes señaladas, la facultad exclusiva más relevante que tiene a su cargo la Cámara de Diputados y trae aparejada la función de control parlamentario, es la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación. La iniciativa de presupuesto de egresos corresponde presentarla al Presidente, lo cual deberá realizar a más tardar el 8 de septiembre de cada año, excepto el año en que inicie un periodo presidencial, en cuyo caso hará la presentación a más tardar el 15 de noviembre. Una vez presentada la iniciativa, el secretario de Hacienda y Crédito Público debe comparecer ante la Cámara de Diputados para dar cuenta del proyecto de Presupuesto presentado.

Por lo que hace a la revisión de la cuenta pública, corresponde a la Cámara de Diputados apoyándose en la entidad de fiscalización superior de la federación, prevista en el artículo 79 de la Carta Magna. La entidad de fiscalización superior de la Federación es un órgano que depende de la Cámara de Diputados, es un órgano de relevancia constitucional y no un organismo constitucional autónomo. Están a su cargo, entre otras funciones, la fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como auditar el desempeño y cumplimiento de los objetivos contenidos en programas federales. También fiscaliza los recursos federales ejercidos por las entidades integrantes de la federación, los municipios y los particulares.

2.5.3. Conformación del Senado y facultades que ejerce de forma exclusiva.

La conformación del Senado mexicano es un tanto compleja, ya que implica tres sistemas de elección de sus integrantes, el principio de mayoría relativa, de primera minoría y de representación proporcional.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores, de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución, de los cuales el 50 por ciento (64) son elegidos por el principio de mayoría relativa en las entidades federativas y en la Ciudad de

México. Otros 32 senadores son electos por el principio de primera minoría, uno en cada Estado y en la Ciudad de México, para ello los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será designada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que, por sí solo, ocupe el segundo lugar en votos en la entidad de que se trate. Por último, los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas nacional.

El senado se renovará cada seis años y por cada senador propietario habrá un suplente. Los requisitos para ser senador de la República, son los mismos que se han mencionado para ser diputado, con excepción de la edad, la que deberá ser de 25 años cumplidos al día en que se lleve a cabo la elección.

Tal como sucede con la colegisladora, el senado mexicano también cuenta con facultades que ejerce de forma exclusiva. De las trece facultades enunciadas por el artículo 76 y otras señaladas en diversos apartados de nuestra Constitución, quiero destacar las que tienen que ver con el control de la política exterior y aprobación de tratados y convenciones de carácter internacional, así como aquellas que se refieren a nombramientos o ratificación de nombramientos en su caso.

Respecto de la facultad de control de la política exterior, nos parece que es de suma importancia, a pesar de la limitación que el propio texto constitucional impone, es decir, únicamente puede llevarse a cabo dicho control tomando como base los informes anuales que el Presidente envíe ante el Congreso. Mediante la injerencia en la política exterior, el senado puede lograr un equilibrio de poderes en lo que concierne a la actuación del Estado mexicano frente a comunidad internacional. Conjuntamente con el control antes señalado, el senado tiene la facultad de aprobar (ratificar) los tratados internacionales; cabe recordar que la firma de los tratados internacionales la lleva a cabo el Presidente, pero para poder ser considerados parte de la “Ley Suprema de toda la Unión” que refiere el artículo 133

constitucional, deberán ser aprobados por el senado y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a las facultades en materia de nombramientos o ratificación de los mismos, comparten con la antes señalada, la característica de coparticipación del Poder Legislativo con el Presidente, de tal suerte que se genera cierto contrapeso y en su caso, medida en el uso de las facultades presidenciales de nombramiento. El contrapeso que generan estas facultades del senado, dependen en buena parte de la autonomía con que se manejen los senadores. Autonomía que, consideramos, cada vez más fortalecida en virtud de la pluralidad con la que contó el Congreso de la Unión durante los años de 2006 a 2018, debido a que no se encontró supeditado y no existe más, un partido hegemónico. Situación que cambió con la elección del año 2018.

2.5.4. La Reelección Legislativa e inviolabilidad de opiniones en el ejercicio de la representación popular.

Ahora bien, es preciso señalar que, derivado de la reforma constitucional político-electoral y que fue publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014; los integrantes del Poder Legislativo pueden ser reelectos en el cargo. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir, tendrán la posibilidad de permanecer en sus cargos hasta por 12 años⁴¹. En México, se había seguido con la desconfianza y temor de la reelección de legisladores, en virtud de que representaba un peligro de que también se hiciera extensiva al Presidente de la República y que históricamente está asociado con las reelecciones del general Porfirio Díaz Mori. El repudio generalizado en contra de la reelección hizo que Francisco I. Madero, con la máxima “sufragio efectivo no reelección” arrasara en la elección presidencial del año 1910 y desde entonces había un sentir de antirreleccionismo en el electorado mexicano.

⁴¹ La posibilidad de reelección a los miembros del Congreso de la Unión será efectiva a partir del proceso electoral que tendrá lugar en el año 2018.

Cabe señalar que la incursión de la reelección tiene ventajas y desventajas, como lo han apuntado varios autores⁴². Una vez que tenga plena vigencia esta figura, serán los integrantes del legislativo y sobre todo su desempeño, quienes escriban la nueva historia en torno a la funcionalidad de esta.

Finalmente, los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; durante el período para el que fueron electos, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo en la Federación o entidades federativas por los cuales disfruten de sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

2.6. El atributo de carácter político del Poder Judicial.

El Poder Judicial, en sí mismo representa al poder del Estado, siendo uno de sus atributos fundamentales su carácter político; y para tal efecto, es decir, para el desempeño de sus actividades, ordena en forma coordinada sus órganos componentes: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.⁴³

De los órganos mencionados, la Constitución en su artículo 94 se ocupa, de lo que respecta a su organización, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral y del Consejo de la Judicatura Federal, por tal razón, me referiré casi de forma exclusiva a ellos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, actualmente se integra con 11 ministros, quienes podrán realizar sus funciones en Pleno o en Salas. Las sesiones

⁴² Sobre el tema véase a Andrea Sánchez, Francisco José de, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002. Y Carbonell, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", *Quórum*, México, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35-45.

⁴³ Silva Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*. México, Editorial Porrúa, 2010, p. 36.

del Pleno y de las Salas serán públicas y excepcionalmente lo serán privadas, cuando así lo exijan la moral o el interés público.

Los requisitos para poder ser elegido ministro, los señala el artículo 95 constitucional. En primer lugar es necesario ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; tener 35 años cumplidos, antigüedad mínima de 10 años con título profesional de licenciado en derecho y haber residido en el país durante dos años anteriores al día de la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni titular del poder ejecutivo de alguna de las entidades federativas, durante el año previo al día del nombramiento.

El sistema para la designación de los ministros está contemplado en el artículo 96 constitucional, la cual realiza el Senado de la República de entre la terna que le somete a consideración el Presidente. Las personas que sean propuestas tendrán una comparecencia y posteriormente se designará al ministro por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes y éste se realizará dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro del plazo señalado, el Presidente designará a quien, dentro de dicha terna, ocupará el cargo de ministro. Si el senado rechaza la terna propuesta, el Presidente presentará una nueva, y en caso de que también sea rechazada, el Presidente designará al ministro respectivo dentro de esa terna.

Los últimos nombramientos de ministros en nuestro país, se han desarrollado en un contexto álgido, ya que para algunos actores políticos y de tipo social no les parece que el procedimiento establecido en la Constitución, y que antes ya he señalado, sea transparente y democrático. Asimismo, se utiliza mucho el argumento que dichos nombramientos se realizan por cuotas de tipo partidistas y lo que se desdobra en nombramientos de carácter político; respecto de éste último argumento, quiero señalar que hasta cierto punto, el aspecto político de los

nombramientos a los tribunales –y Suprema Corte- es, por un lado, inevitable en nuestra estructura gubernamental y, por el otro, legítimo⁴⁴. Los nombramientos son inevitablemente políticos, no siempre son partidistas.

En relación con la duración del cargo como ministro, el artículo 94 constitucional, señala que los ministros durarán en su encargo 15 años y sólo podrán ser removidos del mismo en los términos señalados por el título cuarto de la Constitución (Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado), y al finalizar el periodo para el que fueron electos tendrán derecho a un haber de retiro. El último párrafo del artículo 94 constitucional, señala que quien haya sido electo ministro no podrá serlo para un nuevo periodo, con la salvedad que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

A su vez el mismo artículo 94 constitucional, prevé lo concerniente a la remuneración de los ministros, magistrados de circuito, magistrados electorales, jueces de distrito y consejeros de la judicatura y señala que no podrá ser disminuida durante su encargo. Lo anterior se fortalece con lo que señala el artículo 127 constitucional, en el sentido de que los servidores públicos de la federación, como el caso de los integrantes del Poder Judicial, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones y deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Por lo que hace a los magistrados de circuito y jueces de distrito, son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal por un periodo de 6 años; pero si concluido dicho periodo es ratificados o promovidos a cargos superiores, por ese hecho obtendrán la inamovilidad.

En lo relativo a las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que no excedan de un mes podrán ser concedidas por la

⁴⁴ Ferejohn, John. “Judicialización de la política, politización de la ley” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, 2002, XLV (enero-abril). p. 17.

propia Suprema Corte, en caso de que la ausencia sea por tiempo mayor, la licencia se concederá por el Presidente con la aprobación del Senado de la República. Ninguna licencia podrá ser superior al término de 2 años. Tratándose de falta de ministro por causa de defunción o separación definitiva, debe hacerse un nuevo nombramiento observando el proceso de designación establecido. Las renunciaciones de los ministros únicamente procederán por causas graves y se someterán al titular del Ejecutivo Federal y de ser aceptada la enviará para su aprobación al Senado de la República.

2.6.1. Tribunal Electoral, órgano especializado del Poder Judicial.

Por lo que hace al Tribunal Electoral, es preciso mencionar que la justicia electoral en nuestro país ha transitado por un sistema de autocalificación a cargo de un órgano político como la Cámara de Diputados, hasta uno de heterocalificación cuya responsabilidad es de un órgano especializado del Poder Judicial.

Así pues, históricamente se tuvieron el Tribunal de lo Contencioso Electoral que nació mediante reforma constitucional de 1986, dicho tribunal no satisfizo las expectativas de los partidos políticos y se planteó la creación de un Tribunal Electoral totalmente autónomo. En 1990 fue publicado el decreto que creó constitucionalmente el Tribunal Federal Electoral, a pesar de la creación de este Tribunal se mantuvo el sistema de autocalificación a cargo de la Cámara de Diputados. Fue en el año de 1993 cuando se adoptó un sistema de heterocalificación para la elección de Poder Legislativo, a cargo del Tribunal Federal Electoral. Cabe señalar que, durante el periodo señalado, la calificación de la elección presidencial permaneció intacta, correspondiendo dicha calificación a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.⁴⁵

⁴⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Electoral*, México, Editorial Oxford, 2010, pp. 337 y 338.

Finalmente, mediante la reforma electoral⁴⁶ de 1996, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en la materia y órgano especializado de dicho Poder. La única excepción es la que prevé la inconstitucionalidad de normas electorales de carácter general, tal facultad está atribuida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A continuación, haremos referencia brevemente a la integración de dicho Tribunal.

La configuración del Tribunal Electoral está prevista en el artículo 99 constitucional, prevé la existencia de una Sala Superior y Salas Regionales. La Sala Superior se integra por 7 magistrados electorales, el presidente del Tribunal Electoral será elegido por los miembros de la Sala Superior de entre sus integrantes y durará en el cargo por 4 años.

Los magistrados electorales integrantes de las diferentes salas serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los requisitos para ser magistrado, también los prevé el artículo 99 constitucional, para ser magistrado de Sala Superior, no podrán ser menores a los establecidos para ser ministro de la Suprema Corte; para ser magistrado de salas regionales, tales requisitos no serán menores a los exigidos para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito. Además de los requisitos señalados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los ciudadanos electos como magistrados de Sala Superior durarán en el cargo 9 años improrrogables. Los que integran Salas Regionales serán designados

⁴⁶ Sobre el tema de reformas electorales véase a Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, UNAM-PNUD, 2012.

por 9 años improrrogables, con la salvedad de que sean promovidos a cargo superior, como puede ser el de magistrado de Sala Superior.

Dentro de las múltiples atribuciones del Tribunal, por su importancia, señalaré la establecida en la fracción II del artículo 99 de la Constitución, que estable la facultad para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de la República, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. En esta misma fracción se encuentra una facultad no jurisdiccional del Tribunal, pero no menos importante, ya que consiste en realizar cómputo final de la elección Presidencial una vez resueltas, en caso de existir, impugnaciones a la misma. Posteriormente, y en caso de no existir impugnación por resolver, formulará la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo a quien tenga la mayoría de votos.

La Constitución también faculta al Tribunal Electoral para resolver de forma definitiva e inatacable, los conflictos laborales suscitados con sus servidores públicos y también resolver los suscitados entre el Instituto Nacional Electoral y sus respectivos servidores públicos.

Por último, la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal en cuestión, corresponderán a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal, la cual está integrada por el Presidente del Tribunal (quien también lo será de la comisión), un magistrado de la Sala Superior, y tres consejeros de la Judicatura Federal. Asimismo, la Constitución faculta al Tribunal a expedir su reglamento interno y acuerdos generales necesarios para su funcionamiento.

2.6.2. Órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura es un órgano dependiente del Poder Judicial, responsable de la administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial de la Federación, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La integración del Consejo está prevista en el párrafo 2 del artículo 100 constitucional, dicho precepto señala que estará integrado por siete miembros, de los cuales uno será el presidente de la Suprema Corte, quien también lo será del Consejo, tres consejeros designados por el pleno de la Corte de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los Consejeros deberán ejercer su función con independencia e imparcialidad, es decir, no representan a quien los designa y durante su encargo, sólo podrán ser removidos mediante juicio de responsabilidad política.

Para ser electos Consejero de la Judicatura, se deben satisfacer los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte, la duración en el cargo de Consejero es de 5 años, con excepción del Presidente del Consejo, y serán sustituidos de forma escalona y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo llevará a cabo sus funciones, en Pleno o comisiones. Las principales facultades que tiene son: la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. A su vez, el Consejo está facultado para expedir acuerdos generales para el idóneo ejercicio de sus facultades, pero éstos podrán ser revisados y revocados por el Pleno de la Suprema Corte con una mayoría de 8 votos. La Suprema Corte podrá solicitarle al Consejo la expedición de los acuerdos que estime necesarios para llevar a cabo el ejercicio de la función jurisdiccional a nivel federal.

Finalmente, la Constitución señala que las decisiones del Consejo de la Judicatura serán definitivas e inatacables, con la salvedad de las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las que podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los órganos del Poder Judicial antes señalados, llevan a cabo formal y materialmente dos tipos de funciones: la jurisdiccional, que se centra en la tramitación de los juicios federales, tales como las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales y de las controversias constitucionales, así como de las acciones de inconstitucionalidad; y la función de control de la constitucionalidad, la cual lleva a cabo a través del juicio de amparo y busca proteger los derechos constitucionales, los derechos públicos subjetivos del gobernado lesionados por leyes o actos de cualquier autoridad.

3. Conceptualización del Poder Legislativo y su autonomía funcional y organizacional.

Iniciaremos definiendo al poder legislativo, para lo cual es necesario conocer el significado de las palabras poder y legislativo.

Poder, proviene del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad⁴⁷. Legislativo, proviene del latín *legislador*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplicase al cuerpo o código de leyes.⁴⁸ De esta forma podemos concluir que el Poder Legislativo es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.

Ahora es preciso señalar el significado del término teleología, y de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española es la doctrina de las causas finales⁴⁹. Jurídicamente la definiremos como la ciencia dedicada al estudio de los fines del derecho. Basado en lo anterior, es preciso puntualizar que la teleología del poder Legislativo son los fines que esté ente público busca y así contribuir al fortalecimiento de la Nación mediante el quehacer legislativo.

⁴⁷ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998. Molina Piñeiro, Luis J, voz: poder constituyente, p. 527.

⁴⁸ *Ibídem*, voz: poder legislativo, Molina Piñeiro, Luis J, p. 534.

⁴⁹ Diccionario de la Real Academia Española consultable, en <http://lema.rae.es/drae/?val=teleolog%C3%ADa>

En este sentido, el poder legislativo tiene encomendada no sólo la facultad legislativa, es decir, la creación, modificación y derogación de las leyes, sino que adicionalmente tiene dentro del ámbito de su ejercicio, otras actividades que resultan fundamentales para el desarrollo de la voluntad popular.

3.1. Principios del Poder Legislativo

El Poder Legislativo debe atender principios generales, mismos que descansan sobre la base del principio democrático, principio por el cual se rige tanto la organización como el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión. Dentro de los principios generales y de acuerdo con el maestro Juan Carlos Cervantes Gómez, encontramos el de autonomía, oralidad, publicidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y el de respeto de las minorías⁵⁰, de los cuales daremos una breve explicación.

La autonomía la podemos concebir como la forma en que la asamblea (Cámaras del Congreso) debe organizarse y operar de tal modo que pueda realizar sus funciones, sin recibir presión exterior o la intervención de poderes fácticos. En este sentido, la autonomía del Poder Legislativo es una característica esencial del mismo, su organización y funcionamiento debe descansar en la más amplia libertad, sin embargo, tal autonomía ha transitado de ser ilimitada a aceptar control constitucional.

En nuestro país, está garantizada la autonomía funcional y organizacional del Congreso de la Unión, ya que el artículo 70 constitucional que data del año de 1977, le otorga la facultad para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. En el artículo constitucional, ha quedado expresado el principio de autonomía parlamentaria y que, además, busca preservar la división de poderes ya

⁵⁰ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados. 2012. p. 113.

que la ley que expida no necesita de promulgación de parte del Ejecutivo Federal para tener plena vigencia, es suficiente con su publicación en el DOF.

3.1.2. La importancia de la Oralidad y el principio de Publicidad.

En la prehistoria, las sociedades humanas se formaron sobre la base de la intercomunicación a través del lenguaje y es por ello que la oralidad la podemos concebir como un proceso natural e innato al ser humano y la puede ser considerada como la habilidad que es adquirida desde la infancia y que permite sostener una comunicación efectiva con nuestros semejantes. Es fundamental en la actividad del Poder Legislativo en virtud de que sus funciones esenciales deben desarrollarse en forma oral. Este principio es relevante para las cámaras del Congreso, ya que sus integrantes debaten posicionamientos e ideas y la forma más apegada a la democracia de hacerlo, es la oral. Es preciso señalar que, es vital contar con documentos escritos en donde consten los actos celebrados y sea posible su conservación.

El principio de publicidad. Immanuel Kant (1724-1804), filósofo alemán del siglo XVIII, es considerado el padre de la idea moderna de publicidad. Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública⁵¹. Este principio es importante en el desarrollo de las funciones del Congreso, ya que trae aparejado el derecho a la libre expresión de las ideas y por ello en las asambleas se desarrollan intensos debates de temas de interés nacional. En la actualidad, todos los entes públicos están sujetos a este principio, en virtud de que se encuentra protegido por la Constitución en su artículo 6°, que impone a los órganos del Estado la obligación de informar, dicha obligación es reglamentada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y que a su vez, en el caso de la Cámara de Diputados, es

⁵¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de transparencia 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2004, p. 39.

regulada por el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.

En el Congreso, la publicidad está garantizada por normas propias, por medios como las gacetas parlamentarias, los diarios de debates, publicación de actas, al permitir el acceso a medios de comunicación y público en general a las sesiones del Pleno y reuniones de comisiones y demás órganos, siempre que las mismas no se traten asuntos de seguridad nacional, ya que serían de acceso restringido.

Es importante señalar la labor que desarrolla el Canal del Congreso en la consecución de este principio, ya que, al ser un medio televisivo propio del Congreso, que tiene por objeto la difusión de la actividad legislativa que se desarrolla al interior de las Cámaras que lo integran. Al ser un medio nacional con vocación de carácter público, se tiene la posibilidad de que la transmisión de la información sea neutra, en virtud de que los medios de comunicación a menudo seleccionan y agregan información, lo que puede desvirtuar o únicamente presentar cierta parte de la información generada por las Cámaras. El inconveniente del Canal de Congreso es que la población aún no tiene pleno acceso al mismo, además del desinterés por conocer el trabajo legislativo, razón por la cual es urgente que se hagan las adecuaciones pertinentes para que los trabajos realizados por las Cámaras sean difundidos por ellas y de esa forma asegurar la publicidad del contenido exacto de la actividad legislativa. Pero servirá de muy poco que el Congreso haga público su trabajo, si la ciudadanía no es capaz de discutir y cuestionar el trabajo de sus representantes.

3.1.3. Actividad colegiada, principio de mayoría y respeto de las minorías al interior del Congreso mexicano.

Principio de actividad colegiada. Este principio lo vemos reflejado en las Cámaras a través de los grupos parlamentarios o bancadas, lo que podría ser un

elemento para diluir la actuación de forma individualizada de los integrantes del Congreso. La colegiación dentro del Congreso, es clara en casi todos los órganos de las cámaras, su composición guarda la proporción del Pleno cameral y las decisiones que en ellos se toman son apegadas a la voluntad de la mayoría.

Principio de mayoría. La democracia, entendida como sistema de gobierno se caracteriza por su estructura vertical comprendida en la representación, lo que implica una vinculación entre gobernantes y gobernados. El proceso inicia con la regla del juego que establece cómo deben resolverse los conflictos; esta regla es el principio de mayoría. La finalidad del principio es evitar dotar de todo el poder a un determinado grupo (mayoritario o minoritario) y hacer la mejor distribución posible entre éstos. La voluntad general no es más que la voluntad de la mayoría numérica, la omnipotencia de la mayoría es el corolario práctico de la democracia.

Las cámaras del Congreso, toman sus acuerdos por mayoría de votos, dejando constancia de que la voluntad de las cámaras, es la voluntad de la mayoría parlamentaria que las integra. Pero, no debe soslayarse, la intervención de las minorías en la toma de los acuerdos, en razón de que poseen el llamado derecho de oposición, si se les deja sin la posibilidad de esta prerrogativa podemos estar frente a una tiranía de la mayoría y eso atentaría contra el Estado democrático de derecho que debe prevalecer.

Respeto de las minorías. Finalmente, la representación política y las minorías parlamentarias son parte fundamental en un Estado democrático de derecho. La conformación de fuerzas políticas distintas que atenúen la centralización de las decisiones por parte de los grupos mayoritarios, forma parte de nuestro sistema democrático pluripartidista. Es por ello que dentro del Congreso, las minorías tienen el derecho de intervenir en todos los asuntos de los cuales las cámaras tomen conocimiento.

El derecho de las minorías debe respetarse al momento de integrar los órganos de las Asambleas, como lo son las Comisiones, donde, en gran medida se desarrolla la actividad legislativa encomendada al Congreso de la Unión. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, protege ese derecho de las minorías al integrar las comisiones de ambas cámaras, ya que el artículo 43, numeral 3 señala que, en la integración de las mismas, se tomará en cuenta la pluralidad de las cámaras y guardara proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

En una república, como lo somos, el poder legislativo lo ejerce, directa o indirectamente, el pueblo, y es la principal fuente de dirección y legitimidad en el gobierno.⁵² Razón por la cual el poder legislativo es depositado en una legislatura representativa. La legislatura tiene conexión política de primera mano con el pueblo, proporcionando una atractiva receta republicana para las instituciones gubernamentales. La política es asociada con las actividades de la legislatura y a la ley, que emana de la legislatura, con la operación de la rama del poder judicial. La política es natural e innata a la actividad de las asambleas y legitima ahí.

El debate político desarrollado en las legislaturas, se entiende como una necesidad para realizar los valores democráticos medulares del Estado de derecho. El Poder Legislativo hace leyes que son obligatorias para todos nosotros y, por lo tanto, tenemos el poder de decidir, mediante la jornada electoral, quienes lo integran. Nos asiste el derecho a monitorear los debates legislativos, a intervenir e influir en sus decisiones y que sus miembros se presenten ante nosotros a rendir cuentas de lo que han hecho. Tiene razón John Locke al afirmar que, “el poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad”.⁵³

En principio y como ya lo hemos mencionado, el Poder de la Unión es el encargado de hacer leyes, pero no se debe olvidar que la hechura de leyes está

⁵² Ferejohn, John. *op. cit.* Nota 41. p. 18.

⁵³ Locke, John, “Del alcance del poder Legislativo”. *Revista del Senado de la República*. México, Vol. 5, No. 17, Octubre-Diciembre, 1999. p. 308.

inherentemente plagada de incertidumbres, por lo que resulta difícil saber qué consecuencias tendrá la adopción de una nueva norma jurídica. Razón por la cual, es imprescindible que los principios arriba señalados, sean cumplidos a cabalidad en el desarrollo de las actividades de las Cámaras del Congreso, para que los actos que de ellas emanen se traduzcan en beneficios duraderos para la población y sean una contribución al fortalecimiento del tejido social.

4. El poder legislativo en México.

Históricamente el órgano legislativo mexicano ha sido regulado a través y, de manera permanentemente en las constituciones políticas que en la Nación han tenido vigencia. Las variantes del órgano legislativo, registradas por el constitucionalismo mexicano, se refieren a su composición que puede ser explicada conforme a los sistemas unicameral y bicameral.

En el sistema unicameral el órgano legislativo se compone, como el vocablo lo indica, en una sola cámara que concentra esa función del Estado. La existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor prontitud y de forma homogénea. Sin embargo, existe la posibilidad de formación de camarillas que representen a un solo sector de la población y poner en riesgo la existencia de un gobierno plural. En México la constitución de 1857 suprimió el Senado para ser restablecido en 1874. En nuestro país opera este sistema en los órganos legislativos de las Entidades Federativas, es decir, la legislatura de cada estado se constituye únicamente por la cámara de diputados y en el caso de la Ciudad de México lo es el Congreso de esta. Como apunte histórico, cabe señalar que previo al cambio de denominación del entonces Distrito Federal, el órgano legislativo se denominaba Asamblea Legislativa.

Por lo que hace al sistema bicameral, encuentra su origen en el Parlamento inglés y cobró mucho sentido en los Estados compuestos, permitiendo en el Poder Legislativo una representación diferenciada: una de las cámaras representa a uno

de los elementos del Estado (población) y la otra representa a otro elemento (entidades federativas). El bicameralismo puede ser de dos tipos⁵⁴; simétrico – cuando ambas cámaras tienen las mismas facultades o al menos el mismo peso dentro del proceso de formulación de leyes- o asimétrico – cuando una cámara tiene facultades distintas a la otra, o una se encuentre subordinada o tenga menor importancia en el proceso de creación de leyes-. Por lo que hace a México, podemos decir que estamos frente a un bicameralismo simétrico casi perfecto, en razón de que cada Cámara tiene facultades propias y que para efectos del proceso legislativo ambas Cámaras tienen igual importancia.

La justificación de un sistema bicameral, no lo constituye el hecho de vivir en un sistema federal, sino el ánimo de introducir un principio de control y moderación en el Poder Legislativo. Dada la conformación actual del Congreso y, derivado de la existencia de nuevas fuerzas políticas representadas en éste, se espera que el bicameralismo cobre una función de elemento mediador y representativo del pueblo y entidades, moderador de los convulsos procesos de integración de políticas públicas, conformación de gobierno y de salvaguarda de la gobernabilidad del país.

4.1. El Congreso de la Unión como asamblea única.

El Congreso de la Unión, es decir, la cámara de diputados y la de senadores, de conformidad con la Constitución y con relación a los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General, se reunirán en sesión conjunta en los casos que a continuación señalaremos.

Se reunirá el Congreso en sesión conjunta cuando se trate de la protesta que rinda el Presidente de la República al asumir su encargo; cuando califique la cusa grave por la que el Presidente le presente su renuncia al cargo; al nombrar un Presidente interino o sustituto, según corresponda.

⁵⁴ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, Op. Cit. Nota 21. p. 109.

También se reunirá en sesión conjunta el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo. Es decir, el 1° de septiembre de cada año para la celebración del primer periodo ordinario, excepto cuando el Presidente de la República tome posesión del cargo, en cuyo caso se reunirá el 1° de agosto⁵⁵; y el 1° de febrero de cada año para el segundo periodo de sesiones ordinarias. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos competencia de las cámaras del Congreso, siendo que el primer periodo podrá prolongarse al 15 de diciembre del año, excepto cuando el Presidente rinda protesta al cargo, en cuyo caso podrá extenderse al 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo no se podrá prolongar más allá del 30 de abril. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta, lo será del Congreso.

El Congreso o una sola de las Cámaras se podrán reunir en sesiones extraordinarias, cuya convocatoria deberá hacerla la Comisión Permanente, órgano del Congreso de la Unión que más adelante detallaremos, en ambos casos sólo podrán ocuparse del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

4.2. La Comisión Permanente y los recesos del Congreso.

La Comisión Permanente es un órgano perteneciente al Congreso de la Unión, cuya función es suplir a sus Cámaras durante los periodos de recesos citados. Dicho órgano tiene origen en la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 157 preveía la existencia de la llamada “Diputación Permanente de Cortes”⁵⁶, entre sus facultades tenía la de velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que notara; así como convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por

⁵⁵ Esta disposición entrará en vigor a partir del año 2018, de conformidad con el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución, mismo que fue publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014.

⁵⁶ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, Op. Cit. Nota 21. p. 122.

la Constitución.⁵⁷ Guillermo Cabanellas señala que las diputaciones permanentes son mucho más añejas en la historia de España, pues, según dice, se encontraban ya presentes en las antiguas Cortes del Reino de Aragón⁵⁸ y según Gonzalo del Castillo Alonso también existieron diputaciones permanentes en Navarra y en los Estados particulares que integraban la Confederación Catalano-Aragonesa.⁵⁹ De tal forma podemos afirmar que, la Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente española.

A partir de la Constitución de 1824 este órgano, aunque con diversos nombres y modalidades, se ha conservado dentro de nuestro sistema constitucional. La Comisión Permanente se encuentra establecida en la Constitución en el título tercero, capítulo II, sección cuarta, artículo 78; que señala que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras. Como podemos apreciar, dicha Comisión es un órgano en el que se reúnen de manera simultánea y, prácticamente, en paridad numérica diputados y senadores.⁶⁰

La Constitución asigna las funciones que desempeñará la Comisión Permanente, como son: dar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; recibir la protesta del Presidente de la República y concederle licencia hasta por 60 días, de igual manera lo hará en los casos de licencias de legisladores; recibir iniciativas de ley, observaciones a los proyectos de ley que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones que corresponda; acordar y expedir la convocatoria del Congreso o una sola Cámara a sesiones extraordinarias, señalando el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; aprobar la suspensión de garantías; nombrar al gobernador

⁵⁷ Carbonell, Miguel *et al.* (comps.) *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 197.

⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 230.

⁵⁹ González Schmal, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003, p. 300.

⁶⁰ Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa-UIA, 2004, p.145.

provisional de un Estado cuando ocurra el caso de desaparición de poderes; y ratificación de nombramientos que le envíe el Presidente.

Como podemos apreciar, la Comisión Permanente lleva a cabo la tarea de suplir al Congreso o alguna de sus cámaras durante los recesos parlamentarios, ejerciendo la importante función de control sobre el Poder Ejecutivo; interviniendo en una gran cantidad de supuestos que tienen relación con nombramientos y autorizaciones al Ejecutivo federal. Es importante señalar que este órgano no tiene en sus atribuciones funciones que se refieren a la acción legislativa; es decir, la Comisión Permanente no desarrolla tareas relativas a la confección de leyes, por lo que no está autorizada a suplir al Congreso en su importante y delicada tarea de función legislativa.

Finalmente, señalaremos algunos inconvenientes que la doctrina hace respecto de la Comisión Permanente. No existe proporcionalidad de los diputados y senadores que la integran, en relación con el número de legisladores que integra cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso.⁶¹

También resulta cuestionable que el Congreso deba entrar en recesos, pues si bien es cierto que su principal función (creación de leyes) no se realiza de manera permanente, también es cierto que hoy en día, el Poder Legislativo no sólo se dedica a hacer leyes, sino que también realiza la muy importante y delicada función de control de actos del Ejecutivo y siendo una función que debe ser realizada de manera constante y permanente y no con base a periodos; resulta injustificado que el Poder Legislativo entre en recesos. Por lo que, existe un déficit en el desarrollo de la función de control, puesto que resulta más fácil y sencillo que la Comisión Permanente apruebe ciertos actos, a que lo haga el pleno de las cámaras, ya que

⁶¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México, Porrúa, 2003, p. 181.

la toma de decisiones es mucho más ágil y simplificada y con menos polémica y debate.⁶²

Es preciso señalar que los recesos del Congreso no significan una parálisis total del Poder Legislativo, pues es normalmente en estas épocas cuando las comisiones trabajan más, con la finalidad de poder presentar los dictámenes correspondientes en los periodos ordinarios de sesiones subsecuentes.

4.3. Órganos de gobierno cameral: Presidencia y Mesa Directiva.

Continuando con la organización del Congreso, toca el turno de estudiar con brevedad la figura del Presidente de ambas Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente es un órgano unipersonal y se considera la máxima autoridad del recinto parlamentario, la doctrina lo ubica jerárquicamente por debajo del Pleno de la Cámara. Históricamente, este órgano unipersonal lo encontramos en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz y con la primera Constitución mexicana, lo ubicamos en el Primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, considerando la estructura bicameral del Congreso por lo que se habla de dos presidentes, uno para cada Cámara.⁶³

La ley Orgánica del Congreso General regula a sus órganos integrantes y a la figura en estudio le otorga la denominación de Presidente de la Mesa Directiva, a su vez le estipula las atribuciones que desarrollará, mismas que complementan los reglamentos de la Cámara de diputados y senadores.

⁶² Dienheim Barriguete, Cuahtémoc M. de. "La Comisión Permanente. Análisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria". En Alfonso Jiménez, Armando y Eraña Sánchez, Miguel A. (Coord). *Tópicos de derecho parlamentario*. México, UNAM-Universidad Latina de América-Senado de la República LX Legislatura, 2007. p. 77.

⁶³ Cervantes Gómez, Juan Carlos, Op. Cit. Nota 50. p. 63.

De las múltiples funciones del presidente, señalaremos algunas que aplican para ambas cámaras. En primer lugar y por la importancia que conlleva, los presidentes tienen la facultad de conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones del pleno; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente de acuerdo con el resultado obtenido. Otras de las funciones a su cargo son: garantizar el fuero constitucional de los legisladores, velando por la inviolabilidad de los recintos; firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios de la colegisladora, las leyes y decretos a expedir; exigir orden al público asistente a las sesiones; conducir las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros poderes; y solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación del porcentaje requerido para el caso de las iniciativas de los ciudadanos. En el caso de la cámara de diputados, el Presidente tendrá la facultad de disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne, una vez realizada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, cabe señalar que el diputado o senador que desempeñe el cargo de Presidente, no pierde la calidad de legislador. Por lo tanto, en el desarrollo de las sesiones, el presidente puede intervenir en la discusión y tiene la facultad (a la vez la obligación), para dejar de presidir la misma en tanto dura su intervención,⁶⁴ situación que no ocurre con frecuencia y que sería enriquecedor fomentar la participación de los Presidentes en los debates legislativos.

A continuación, hablaremos de uno de los órganos colegiados de las cámaras, la Mesa Directiva. Es el órgano responsable del debido desarrollo de las sesiones del Pleno y electo por aquél; su actuación será acorde a los principios de imparcialidad, objetividad y equidad, debiendo prevalecer los intereses de las cámaras por encima de los particulares o de grupo.

⁶⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op. Cit. Nota 58. p. 191.

La Cámara de diputados es integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario a propuesta de cada Grupo Parlamentario, durarán un año en sus funciones y podrán ser reelectos. En el Senado, se compone de un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, con duración anual en su encargo y posibilidad de reelegirse.

La Ley Orgánica del Congreso estipula que las mesas directivas de la Cámara de diputados y del Senado, serán electas por el voto de las dos terceras partes, en el caso de la primera, y por mayoría absoluta, para la segunda. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán integrar la Mesa Directiva de sus respectivas cámaras. La LOGGEUM establece que la presidencia de la mesa se turne entre los tres grupos parlamentarios con mayor representación en las cámaras.

Entre otras atribuciones, las mesas directivas tendrán las de asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones; formular y cumplir el orden del día de las sesiones; cuidar que los documentos del conocimiento del Pleno cumplan con la normatividad que regula su formulación y presentación. Adicionalmente, las mesas de las cámaras tienen otras funciones específicas, por ejemplo: en la de diputados; realizará la interpretación de los ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria; determinará las formas que pueden adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones; determinar las sanciones a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria. En el Senado, asignar los recursos humanos materiales y financieros a los grupos parlamentarios; elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera; y organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.

Finalmente, la Constitución otorga a las Mesas Directivas del Congreso, la importante atribución de tomar protesta al Presidente de la República⁶⁵, en el caso que la misma señala. La Mesa Directiva es considerada como el máximo órgano de gobierno de ambas cámaras.

4.4. El Órgano de Coordinación Política al interior del Congreso.

El órgano colegiado en el que participan todos y cada uno de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios para la ordenación política de los trabajos camerales es denominado, Junta de Coordinación Política. Es de naturaleza eminentemente política, mediante el cual los grupos parlamentarios conforman las decisiones de gobierno de las cámaras, impulsan los entendimientos y las convergencias políticas con los órganos necesarios, buscando lograr los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que le competen.

La Junta de Coordinación de los diputados se compone únicamente de los Coordinadores de los Grupos parlamentarios. En el Senado, además de los Coordinadores de los Grupos, se integran dos senadores por el Grupo Parlamentario mayoritario y uno más del Grupo que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.

La duración del cargo de Presidente de la Junta de Coordinación Política puede ser de acuerdo a dos modalidades: la primera es equivalente a la duración de la Legislatura, que es de tres años para ambas cámaras, siempre que un Grupo Parlamentario reúna, por sí mismo, la mayoría absoluta de la Cámara.

⁶⁵ Cabe señalar que esta atribución, a la fecha nunca la han ejercido las Mesas Directivas, ya que su inclusión al Pacto Federal data de la reforma publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012 y en la toma de protesta del Presidente para el periodo 2012-2018, la toma de protesta se realizó sin inconvenientes ante el Congreso de la Unión.

La segunda modalidad, prevé que sea por un año, cada cámara tiene un procedimiento para su asignación. En la Cámara de Diputados, será Presidente de la Junta el Coordinador Parlamentario del grupo con mayor número de integrantes, para el segundo y tercer año lo serán los Coordinadores del grupo parlamentario que le sigan en orden decreciente de integrantes. En el Senado, aplica la rotación anual de la presidencia de la Junta, pero sólo entre los Grupos Parlamentarios que reúnan, al menos el 25 por ciento del total de la cámara.

En las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras, sus decisiones son colegiadas, concurriendo la voluntad de sus integrantes mediante el sistema de voto ponderado. Una de sus facultades más importantes es proponer a los legisladores que integran las comisiones y sus mesas directivas.

4.5. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Ley Orgánica de 1999 creó al órgano exclusivo de la Cámara de Diputados, encargado de planear la actividad legislativa, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Es el órgano que por primera vez se encarga formalmente de la planeación de las funciones legislativas, deliberativa, de control y evaluatoria⁶⁶ de las actividades a desarrollar por la Cámara durante los periodos de sesiones.

Su integración se compone por el presidente de la Cámara y los integrantes de la Junta de Coordinación Política; podrán ser convocados los presidentes de comisiones. El Secretario General de la cámara interviene con voz pero sin voto en las sesiones, tendrá la obligación de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos. La Conferencia se reunirá cuando menos cada 15 días.

⁶⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. Cit. Nota 58. p. 217.

Tiene como atribuciones, entre otras, las siguientes: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo; integrar el orden del día; impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de sus programas legislativos; y llevar al Pleno para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y Contralor de la Cámara. Además, el Secretario General de la cámara interviene con voz pero sin voto en las sesiones, teniendo la obligación de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos.

4.6. Los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión.

Los grupos parlamentarios, bancada o fracción parlamentaria, son el conjunto de diputados o senadores que están vinculados entre sí por su afiliación de partido, y que ejercen influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión. Esta figura tiene su origen en Inglaterra durante el siglo XVII⁶⁷. Estos grupos son los medios por los que se garantiza la expresión de las ideologías partidarias representadas, y realizan tareas propias de las cámaras, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y a la construcción de criterios al interior de ambas cámaras del Congreso. De tal forma que, afirmamos que su naturaleza es la de un órgano auxiliar de los partidos políticos al interior del Congreso y, a la vez, órgano auxiliar de ambas cámaras.

En el país con la reforma política de 1977, se reguló a nivel constitucional la figura de los Grupos Parlamentarios, mediante la incorporación del tercer párrafo al artículo 70 constitucional. Cabe señalar que dicha regulación únicamente se dio para la cámara de Diputados, puede inferirse que, dada la antigua composición del Senado, más la inexistencia de escaños en manos de partidos distintos al PRI, quizá sean los factores que contribuyeron al olvido constitucional de los grupos senatoriales;⁶⁸ no obstante, en 1994 inicio su vida al interior del Senado, mediante su inclusión en la Ley Orgánica del Congreso.

⁶⁷ *Ibíd.* p. 237.

⁶⁸ Eraña Sánchez, Miguel, *Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*. Porrúa-Senado de la República LXII Legislatura. México, 2013. p.129.

En ambas cámaras es suficiente la voluntad de cinco legisladores para constituir un grupo parlamentario. A su vez, existe la posibilidad de que legisladores provenientes de un partido no alcance el mínimo requerido para conformarse en grupo parlamentario o que decidan renunciar al mismo, en tal caso tendrán la calidad de independientes.

Las funciones de los grupos parlamentarios están determinadas en la Ley Orgánica del Congreso, de las cuales destacamos la de proporcionar información y dar asesoría a sus integrantes; proponer al pleno la integración de las comisiones; impulsar la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas; presentar puntos de acuerdo y declaraciones que contengan una posición política de las cámaras.

Como se desprende de los párrafos que antecede, los grupos parlamentarios intervienen en la toma de decisiones de suma importancia en las cámaras y concentran facultades administrativas como legislativas; de tal suerte que, los legisladores se encuentran limitados para actuar de forma individual e independiente, salvo los que han adquirido esa calidad.

4.7. Órganos de producción legislativa: Comisiones.

A continuación, de forma muy breve y a reserva de explicar con mayor amplitud, nos referiremos a los órganos colegiados de las cámaras del Congreso, y mediante los cuales las cámaras ejercen todas sus facultades, las comisiones.

Las comisiones pueden definirse, como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea⁶⁹, es por ello que la principal actividad de estos órganos es la de dictaminación. Dicha institución

⁶⁹ Cervantes Gómez, Juan Carlos. Op. Cit. Nota 50, p.94.

camaral se sitúa en el punto crucial de intersección entre el Estado y la sociedad, al ofrecer una composición plural derivada de los grupos parlamentarios. También definen la eficacia y viabilidad de la democracia representativa, desde el punto de vista del control sobre las acciones gubernamentales como del procedimiento legislativo.⁷⁰

4.8. Función Legislativa en México.

Finalmente, trataremos las funciones desarrolladas por el Poder Legislativo y que consideramos de mayor importancia, nos referimos a la función legislativa y la función de control.

Dada la importancia de la función legislativa, es conveniente iniciar su estudio anotando la definición que nos brinda el Diccionario Universal de Términos Parlamentario, a dicha función la puntualiza como “la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.”⁷¹

Según el mismo diccionario, para el caso de México “la función legislativa tiene por objeto primordial establecer la ley, es decir la norma general, objetiva, obligatoria y comúnmente dotada de sanción”.⁷² De tal forma que, el acto típico con carácter legislativo es la ley, que se desdobra en el acto de autoridad con repercusión general en la que se fundamentan los actos jurídicos realizados por todos los órganos del poder público. La actividad del Estado manifestada conforme al procedimiento para la elaboración de leyes, desde el punto de vista formal, constituye la función legislativa; pero, es evidente la existencia de actos emanados

⁷⁰ Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*. UNAM-III, México, 2008. p. 172.

⁷¹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op. Cit., nota 44, voz: legislativa, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 409.

⁷² Ídem, p. 410.

del Congreso con carácter no legislativo, como cuando realiza funciones administrativas o jurisdiccionales.

Desde el punto de vista material, la función legislativa es la actividad que crea normas jurídicas que pueden tener carácter general o particular, distinguiéndose de la función administrativa o judicial, las cuales realizan actos con efectos concretos. La función materialmente legislativa que realiza el Ejecutivo Federal es en el ejercicio de su facultad reglamentaria, y la que realiza el Poder Judicial, la encontramos en la emisión de jurisprudencia, es decir, disposiciones concretas con efecto general.

La creación de leyes es una facultad innata del Poder Legislativo, que consiste en verter en textos claros, precisos, coherentes y apegados a la realidad, todo aquello que la población de la nación ha instituido o intenta instituir para regir sus conductas, ya sea en lo individual o en colectividad. Y esta función tendrá que desarrollarse con apego a la disciplina jurídica comprendida en la teoría de la legislación que tiene como finalidad lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico del que formarán parte⁷³, es decir, en la técnica legislativa.

La ley es una expresión soberana del Estado, al mismo tiempo es una manifestación de la voluntad popular, y a su vez es una ejemplificación del principio de división de poderes, ya que basándose en dicho principio se determinó que todo lo relacionado con la creación de leyes con carácter general, abstracto y obligatorio correspondiera al Poder Legislativo. Según el artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, “la ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto

⁷³ Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas – UNAM-III. 2012, p. 71.

si protege como si castiga”⁷⁴. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la ley, desde el punto de vista formal, como “lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito, es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento; -en tanto que apunta que una cualidad de toda ley en sentido material es- poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial.”⁷⁵

Dentro de esta importantísima función que desarrolla el Poder Legislativo, se encuentra inmerso el proceso legislativo, tema que se abordará más adelante en el presente trabajo.

4.8.1. La Redacción de leyes como actividad especializada del Poder Legislativo.

Es preciso señalar que, los integrantes del Poder Legislativo no son expertos en el arte de legislar, es decir, en técnica legislativa⁷⁶. La redacción de leyes constituye, una actividad especializada que requiere de una serie de saberes que van del conocimiento de la organización estatal y del sistema jurídico en el que se insertarán los enunciados emanados de dicha actividad, al del sistema lingüístico con el que han de ser elaborados los textos normativos⁷⁷. Con la finalidad de dar certeza a los ciudadanos de que las leyes aprobadas están debidamente redactadas y con ello evitar redundancia, así como otros inconvenientes que la técnica legislativa señala, es de vital importancia que esta actividad se realice bajo la

⁷⁴ Artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789. No vinculante al Estado mexicano pero tomada como referencia para ilustrar el caso en cuestión. Versión electrónica consultada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

⁷⁵ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Op. Cit., nota 44, voz: ley, Namorado Urrutia, Pericles, p. 415.

⁷⁶ Sobre este importante tema se recomienda ver a Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM-IIIJ. 2011 y a Rivera León, Mauro y Martínez Fabián, Constantino, *Cuando la forma es fondo. Estudio de técnica legislativa y lingüística*, México, UNAM-IIIJ – Edit. Flores, 2015.

⁷⁷ Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, Op. Cit., nota 70, p. 77.

supervisión de expertos en las materias a legislar (educación, salud, seguridad, etc.), entre los que no debe faltar el experto en lingüística.

Ante el adecuado desarrollo de la función legislativa, se previene el actuar autoritario del Estado, se promueve y ejercita la democracia, ya que la ley no es una imposición, sino que, es creada por los destinatarios de esta, de ahí la importancia de tener un Poder Legislativo en el que los ciudadanos se sientan representados y sus integrantes tengan cada vez mayor profesionalización en el ejercicio de esta importantísima actividad.

4.9. El Control Parlamentario del Congreso de la Unión.

Por último, hablaremos de la función de control. El tipo de control que nos interesa es aquel que ejerce el Congreso de la Unión sobre los otros órganos estatales, es decir, el control parlamentario. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.⁷⁸ Esta importantísima función que ejerce el Poder Legislativo, tiene que ver con elementos como “inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley⁷⁹ y en la Carta Magna.

La función de control a cargo del Congreso tiene como fin, evitar que los poderes realicen un uso excesivo de sus facultades, principalmente el poder

⁷⁸ Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 85-113.

⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. p.139.

Ejecutivo, extralimitándose en perjuicio de los gobernados y en ocasiones de sus pares, pues fueron múltiples las facultades metaconstitucionales que llegó a adquirir en el pasado, que escapaban a la facultad de control del Legislativo.

El control parlamentario no es exclusivo de los sistemas de corte parlamentario, también en los sistemas presidenciales existe control parlamentario de la actividad del Ejecutivo, que se ejerce a través de diversos procedimientos, en los cuales se manifiesta la libertad de crítica de la oposición al gobierno en turno, provocando el desgaste del mismo y en buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes.⁸⁰

Es evidente que la labor crítica del Poder Legislativo en un sistema presidencial no terminará en la remoción del gobierno, en virtud de que el Congreso no tiene facultad para ello. Pero la publicidad de la crítica que se desarrolle al interior de las Cámaras es una llamada de atención al pueblo elector, quien decidirá en las urnas, a favor o contra el gobierno. En consecuencia, las minorías parlamentarias y la oposición, son las impulsoras de que el desarrollo del control parlamentario tenga como fin desgastar la imagen de la administración en turno, a la vez que ofrece un proyecto alternativo de gobierno.⁸¹ En sentido opuesto a la oposición se encuentra la mayoría parlamentaria, que es afín al programa que lleva a cabo el gobierno, y evidentemente desarrolla la labor de destacar los éxitos y logros de éste, aunque también ejercita la función de control de forma moderada, en cuyo caso estaríamos frente a un autocontrol.

⁸⁰ Valadés, Diego, *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso)*, México, El Colegio Nacional, p. 40. Consultable en http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades_discing.pdf

⁸¹ Sobre la oposición y el control parlamentario, se recomienda consultar a Mora-Donatto, Cecilia, "Oposición y Control Parlamentario en México", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 23, Julio-Diciembre de 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 121-151.

Consideramos que el fin que persigue el control parlamentario en nuestro país, no es la remoción o destitución del gobierno, sino la fiscalización y control de las áreas en las que se desempeña, con el objetivo de evidenciar sus errores, ya sea por acción u omisión. De tal forma que, el control puede ser sucesivo y previo, recaerá sobre actividades en desarrollo o ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades planteadas a futuro (proyectos).

La función de control que realiza el parlamento ha evolucionado y actualmente tiene diversos objetivos, tanto de control, sanción o censura, como de información para el estudio de las políticas públicas, para las que autoriza los recursos para su implementación o hacer correctivos durante dicho proceso, de ser el caso. Esta función, debe realizarse mediante diversos mecanismos, entre los que destacamos el proceso legislativo, las comparecencias de servidores públicos, la ratificación de nombramientos, la constitución de comisiones de investigación, las preguntas parlamentarias y el control financiero.

Por lo que hace al proceso legislativo, que ya hemos abordado con antelación, resta mencionar que su importancia en la función de control radica en que, las minorías parlamentarias tengan participación en la elaboración y aprobación de las leyes, que dentro de los actos concatenados del proceso legislativo en el que se produce una mutación de la iniciativa, las minorías tengan garantizado expresar sus ideas en los debates, siendo lo ideal para ellas, que puedan lograr esa mutabilidad del proyecto, incluyendo sus propuestas. Otro punto de importancia es que el proceso legislativo goce de publicidad, al igual que el respeto a las minorías, la publicidad es un principio esencial del Poder Legislativo, se puede desarrollar el proceso legislativo sin publicidad, pero el Legislativo no serviría de conexión entre el Estado y la sociedad. La publicidad es la difusión de lo que sucede al interior de las asambleas democráticas, es decir, se exterioriza para el conocimiento del pueblo lo que está pasando al interior del órgano representativo.

4.9.1. Fortaleza del Poder Legislativo ante la Administración Pública Federal.

En cuanto a las comparecencias de servidores públicos ante el Congreso de la Unión, se encuentran contempladas por la Carta Magna en los artículos 69 y 93. Sirven para que los miembros de la administración pública federal informen, bajo protesta de decir verdad, sobre determinados asuntos a las cámaras del Poder Legislativo, la información podrá ser previa a la discusión de una ley o para evaluar asuntos concernientes a sus respectivos ramos o actividades; también lo será para aclarar dudas sobre el estado que guarda la administración pública en sus respectivas áreas de acción. A través de las comparecencias, como control parlamentario, se accede a información y cuentas sobre algún asunto determinado de interés público.

Mediante la utilización de las comparecencias, se fortalece la relación democrática entre el Legislativo y el Ejecutivo en el marco de un diálogo republicano, lo cual implica una participación más activa de los legisladores y la preparación previa que demuestren, así como el dominio de los temas a tratar, son requisitos por parte de los legisladores para el buen funcionamiento de las comparecencias como instrumento de control parlamentario. El secretario o funcionario público que no tenga un buen desempeño en su comparecencia, seguramente será exhibido negativamente ante la opinión pública, por la oposición, y con ello, dañara la imagen del gobierno en general y la del Presidente de la Republica en particular.

4.9.2. Mecanismo de control parlamentario plural.

Otro tipo de control parlamentario lo encontramos en las ratificaciones y nombramientos que realiza el Congreso de la Unión, es decir, cada una de sus cámaras. No abordaremos todos ellos, pero es necesario señalar que las Cámaras nombran desde jueces, hasta ministros de la Corte, consejeros de la Judicatura,

consejeros del Instituto Nacional Electoral, Fiscal General, así como a los integrantes de organismos que la Constitución dota de autonomía.

Así, tenemos la participación del Senado en la ratificación del Fiscal General de la República, ministros de la Suprema Corte, embajadores, cónsules, coroneles y mandos superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea mexicana, así como la de los empleados superiores de Hacienda. La facultad de control la encontramos en el momento en que el Senado puede ejercer un voto de censura, respecto de la ratificación de los funcionarios propuestos, lo que obliga al Ejecutivo a revisar minuciosamente la hoja de vida de los funcionarios y que dicha propuesta sea la más adecuada, no sólo por las aptitudes de los propuestos, sino de las necesidades del cargo que se pretende desempeñe. La ratificación de nombramiento se traduce en que el servidor así nombrado, no sólo cuenta con la confianza del Presidente sino que recibe el aval de la Cámara, fortaleciendo su posición política y credibilidad ante la opinión pública. Por tal razón, es necesario que la Cámara haga un análisis minucioso de las personas que son sometidas a su consideración, para su eventual ratificación.

Mención aparte merece el mecanismo de reciente incorporación⁸², mismo que ya fue empleado, para la elección del consejero Presidente y consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral⁸³, en cual la Cámara de diputados emitirá convocatoria pública estableciendo el procedimiento y la duración de mismo, designara un comité técnico que se encargara de evaluar el cumplimiento de los requisitos y la idoneidad de los aspirantes, finalmente remitirá a la Junta de Coordinación Política la relación de los cinco mejores evaluados para ocupar el cargo; posteriormente el Pleno, por el voto de las dos terceras partes de los

⁸² Derivado de la reforma en materia electoral, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, misma que modificó el artículo 41 Constitucional.

⁸³ El 3 de abril de 2014 el Pleno de la cámara de diputados eligió a Lorenzo Córdova Vianello como consejero presidente; como consejeros por nueve años a Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón, por seis años a Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández; y finalmente a Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, para un periodo de tres años.

miembros presentes, elegirá a las o los nuevos consejeros. A su vez, está previsto en la Constitución el caso de que los diputados no alcancen los acuerdos políticos o la votación requerida para la elección, y una vez vencido el plazo señalado en la convocatoria, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

En consecuencia, dicho nombramiento implica una mayor responsabilidad para la Cámara baja, pues en este contexto, cabría hablar de una confianza directa y total de la Cámara a los consejeros de dicho órgano, encargado de organizar las elecciones libres y democráticas en nuestro país. La responsabilidad política y social para los diputados es muy alta, pues es a éstos a quienes compete dicho nombramiento; la fortaleza de los consejeros depende en gran medida de que su designación no encuentre obstáculos al interior de la Cámara, esto es que dicho nombramiento sea producto de un gran consenso de los diversos grupos parlamentarios, representados en la misma.

4.9.3. Las comisiones de investigación en el ejercicio del poder.

Dentro de los mecanismos de control parlamentario sobre el ejercicio del poder público, se encuentran las comisiones de investigación, cuyo fin último es indagar en determinadas situaciones de la actividad del gobierno, cuando se tiene indicio de un ejercicio pobre e inadecuado de las actividades encomendadas a las entidades públicas sujetas a este control. Las comisiones de investigación están integradas por un grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo, han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en defecto o en exceso o por violación o infracción a las

leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo.⁸⁴ Mediante reforma al artículo 93 constitucional, llevada a cabo a finales del año de 1977, se estableció como facultad del Legislativo la de establecer comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos federales descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, por lo que consideramos necesario ampliar a nivel constitucional el objeto de estos órganos legislativos, de tal suerte que las comisiones puedan investigar sobre cualquier asunto de interés público.

Son órganos que tienen una temporalidad específica, su vigencia se agota con el cumplimiento de sus objetivos, en ejercicio de sus facultades puede alcanzar a terceros, pues lo que se busca es que el Congreso ejerza la función de control sobre temas de interés nacional y, tras valorar la información recabada, elaborar un informe para que la Cámara, tras un debate público entre las ideologías integrantes, haga del conocimiento al Ejecutivo sus consideraciones, pero es de vital importancia que la ciudadanía las conozca. Son órganos que sirven para fincar responsabilidad política, a la vez que abonan al fortalecimiento de la democracia, ya que sus conclusiones brindan elementos a la población para calificar el trabajo del gobierno.⁸⁵

4.9.4. Interpelaciones del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal.

Otro elemento dentro de la facultad de control, existente dentro del artículo 93 de la Carta Magna, son las preguntas parlamentarias, mismas que tienen amplia trayectoria dentro de los sistemas parlamentarios.

⁸⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. Cit., nota 44, voz: comisiones de investigación, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 150.

⁸⁵ Para profundizar sobre este tema se recomienda consultar a: Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998; *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007)*, México, UNAM-IIIJ, 2013. Y Abreu Sacramento, José Pablo. "El control parlamentario a través de las comisiones de investigación", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, Enero-Junio de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 3-38.

Son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del gobierno en torno a situaciones puntuales y concretas sobre política interior, política exterior, política social y política económica. Se trata de medios de fiscalización o inspección, que siguiendo el proceso establecido para su formulación⁸⁶, el Presidente de la cámara de diputados envía al funcionario para que dé respuesta en el lapso de quince días y una vez recibidas las respuestas se publicarán en la Gaceta Parlamentaria.

Las preguntas parlamentarias tienen como destinatario al gobierno en sus distintas secretarías, pueden ser cuestionados sobre los rubros señalados y en las acciones que lleven a cabo dentro de su ámbito de competencia. Dichos instrumentos tienen un objeto concreto y preciso, lo que les da la característica de ser un medio rápido para la obtención de información determinada, por lo que la contestación que corresponda será puntual y sin mayor dilación. Tiene razón el Doctor Diego Valadés al afirmar que, “la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario, en especial de las preguntas y las interpelaciones, facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país”; lo que abonaría a fortalecer la relación entre poderes, y a la democracia misma.

4.9.5. Control financiero dentro del control parlamentario.

Otra forma de control parlamentario se produce cuando el Legislativo ejerce el llamado “poder de la bolsa”⁸⁷, es decir, qué se gasta y cómo se ejerce ese gasto. Dentro de este control y en el marco del derecho positivo mexicano, podemos incluir como los principales: a) la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación y b) la revisión de la cuenta pública, entre otros.

⁸⁶ Dicho proceso se establece en el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el capítulo V, artículo 130.

⁸⁷ Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, M.A. Porrúa, 2001, p. 141.

Este control se ejerce sobre todos los organismos públicos, no es privativo del Poder Ejecutivo. En razón de que el Legislativo determina los rubros de gasto y las prioridades de ejercicio del mismo, al discutir y aprobar el PEF, es claro que controla y da la pauta para el desarrollo de las políticas públicas en todos los ámbitos, incluyendo al Poder Judicial y los organismos autónomos. Cuando realiza la revisión de la cuenta pública, su fin es comprobar si los órganos se han ajustado a los criterios señalados por el PEF y se han dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. Derivado del resultado, se pueden desprender varios tipos de sanciones, desde las de carácter político y social, así como las de orden jurídico, que suelen ser administrativas y/o penales.

4.9.6. Nuevos mecanismos de control parlamentario en México.

De acuerdo con la doctora Cecilia Mora-Donatto⁸⁸, a partir del año 2018 y derivado de la reforma político-electoral de febrero de 2014, el Poder Legislativo tendrá dos nuevos mecanismos de control parlamentario, cada uno como facultad exclusiva de cada una de las Cámaras.

El primero es el establecido en la fracción VII del artículo 74 de la Constitución, que da la facultad a la Cámara de Diputados de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, documento básico para conocer las políticas públicas que habrá de implementar el gobierno.

El segundo instrumento de control es el que se establece en la fracción XI del artículo 76 constitucional, que faculta al Senado de la República para que apruebe la estrategia nacional de seguridad pública, tema de la más alta importancia para todos los mexicanos y que en ocasiones dicha estrategia se ve rebasada por la delincuencia, dañando gravemente a los ciudadanos.

⁸⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales*, H. Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, México, 2015, pp. 214 y 215. Y *Constitución, Congreso, Legislación y Control*, UNAM-III- LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, 2015.

Esperamos que la legislación secundaria precise puntualmente la intervención de cada una de las cámaras en estos nuevos instrumentos y que las cámaras del Congreso ejerzan su función controladora a fondo en dos áreas tan relevantes.

CAPÍTULO SEGUNDO.

“La Patria es primero”.

Vicente Guerrero.

Evolución del régimen constitucional, legal y reglamentario del sistema de comisiones del Congreso de la Unión.

1.- La organización del debate legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812.

En España, las comisiones parlamentarias datan del constitucionalismo moderno; inclusive, se cuenta con información de su existencia anterior a la Constitución de 1812. La presencia formal de esos cuerpos colegiados se traduce en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810,⁸⁹ cuyo capítulo VII se refería a las comisiones.

La Constitución de Cádiz⁹⁰ rompió con la tradición histórica contemplada en el antiguo régimen, especialmente en la organización de las Cortes. Su carácter representativo se previó en los artículos 27, 29 y 31, al considerar a los diputados como delegados de sus provincias y ciudades. Las Cortes de Cádiz se constituyeron con 102 diputados: 54 propietarios y 48 suplentes. A la Nueva España, por su importancia y trascendencia económica, política y social, se le otorgaron 17 diputados.⁹¹ Concurrieron a las Cortes únicamente 14 diputados, de los cuales 10 habían nacido en el territorio de la Nueva España, de los cuales destacamos a José Miguel Ramos Arizpe representante por Coahuila; José Beye Cisneros, por la Ciudad de México; Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala; Antonio Joaquín Pérez, por

⁸⁹ *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977, pp. 17 y ss. Los orígenes de la institución parlamentaria en España se encuentran desde 1188, en las Cortes del Reino de León. A finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen las Cortes Españolas. Al interior de estos reinos se desarrollaron asambleas, en las que participaron las clases dominantes, además de defender sus privilegios ante el rey.

⁹⁰ Respecto al tema se recomienda consultar a Barceló Rojas, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., (Coords.) *Memoria del Seminario Internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las Ideas Constitucionales de América Latina*, México, UNAM-Senado de la República, México, 2013.

⁹¹ Rabasa, Emilio, *La evolución constitucional de México*, México, UNAM, 2004, p. 67.

Puebla, y por Zacatecas, José Miguel de Gordo. En su conjunto fue la diputación del territorio de lo que hoy es México.⁹²

Se anunciaba en este reglamento dos tipos de comisiones: las particulares o principales, las cuales eran de carácter fijo. Se integraban de tres a cinco miembros, nombrados por el presidente de la cámara cada dos meses, con el fin de facilitar la procuración de las cuestiones urgentes, con la obligación de redactar un informe con carácter resolutivo. Asimismo, se contemplaban las comisiones especiales, mismas que fueron encargadas del despacho de asuntos que requerían una mayor celeridad en su tramitación, o cuando se producía una acumulación considerable de negocios por atender. Estas segundas comisiones nombradas por el presidente se formaban por tres individuos, con las mismas obligaciones y facultades que las comisiones particulares o principales; se disolvían una vez despachado las cuestiones por atender.

Esta tipología de comisiones permaneció en el segundo Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes del 14 de septiembre de 1813, en el capítulo VII, artículos 79 y siguientes. Conforme esta normatividad, las comisiones especiales se nombraban por razones de urgencia y cuando la calidad de los negocios así lo exigiera. Se disponía que el presidente y cuatro secretarios eligieran antes de la apertura de sesiones de las Cortes, entre cinco a nueve miembros por cada comisión, con posibilidad de renovarse cada dos meses. Luego, el artículo 80 hacía una enumeración de las comisiones parlamentarias, al tiempo que exigía la constitución de una comisión especial para el orden y gobierno interior del edificio de las Cortes, así como la posibilidad de creación de subcomisiones o subdivisiones en el seno de todas ellas, si los negocios así lo exigieran.

2.- El Congreso de Chilpancingo. 11 de septiembre de 1811.

Don José María Morelos, quien con un pensamiento visionario, profundo y jurídicamente viable convoca al Congreso de Chilpancingo, cuya función sería dotar

⁹² *Ídem*. Respecto al tema de los Diputados se recomienda consultar a Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, Trad. De Mario A. Zamudio, 3ª Ed., México, El Colegio de México- UNAM, 2012.

a México de una Constitución, para lo cual el propio Morelos entregará sus Sentimientos de la Nación⁹³—que era un proyecto de Constitución de avanzada que trascendería hasta la Constitución de Apatzingán de 1814— conocida también como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.⁹⁴ De esa manera el Congreso, al tomar como base los Sentimientos de la Nación de Morelos, elaboraría la primera Constitución hecha por mexicanos, y aunque ésta no estuvo en vigor, fue, sin duda un esfuerzo loable en la institucionalización de la independencia mexicana.

El reglamento de este Congreso es el primer antecedente normativo⁹⁵ en la legislación mexicana, relativo al quehacer congresional; el mismo se emitió por José María Morelos, con el fin de organizar el gobierno interior del Congreso de Chilpancingo, encargado de organizar el marco constitucional del nuevo país. De ahí que, se emitió para tutelar las acciones de ese órgano representativo nacional.

Es relevante anotar que, no se aceptaba acusación contra los congresistas, excepto cuando podían ser procesados por acusaciones a la patria o a la religión católica, pero sólo si el acusador aportaba las pruebas necesarias dentro de los siguientes tres días a la fecha de presentación de la denuncia. Únicamente en estos supuestos, el Congreso convocaba a una junta general, para elegir a cinco individuos (sabios seculares) y conocer de la substanciación del proceso hasta la sentencia; una vez concluido el juicio y ejecutada la resolución, se disolvía dicho cuerpo colegiado. Se trataba de la única comisión que refiere este reglamento elaborado por José María Morelos y Pavón, acerca de las tareas sustantivas del órgano legislativo. Se conformaba por cinco individuos sabios seculares electos en una Junta General Provincial, que conocía de la causa instruida a los diputados por acusaciones de infidelidad a la patria o la religión católica hasta el estado de

⁹³ Sobre este documento y otros de Don José María Morelos, se recomienda consultar a Lemoine Villicaña, Ernesto, *Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México, UNAM, 1991.

⁹⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, *op.ci.t.*, pp.30 y 31.

⁹⁵ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, México. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 21-60; De La Torre Villar, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*, 2ª edición, México. UNAM. 1978, pp. 289 y ss.

sentencia, con el requisito de aprobarse por los poderes Ejecutivo y Judicial (artículos 31 y 32).⁹⁶

3.- Reglamento para el gobierno interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio mexicano. 14 de noviembre de 1821.

Esta Junta nombró una comisión para la adecuación de los reglamentos del 24 de noviembre de 1810 y de 1813 de las Cortes de Cádiz. Con el fin de facilitar el trabajo legislativo, la normatividad interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa,⁹⁷ en su capítulo séptimo (artículos del 1º al 11º) se describían las comisiones, las cuales eran permanentes y fijas, como las siguientes:

⁹⁶ Es importante destacar que, los miembros de esta comisión no pertenecerían a los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, con el fin de buscar la independencia e imparcialidad. Literalmente se constreñía: “los cinco individuos de la comisión no podrán ser de los que componen el Poder Ejecutivo y Judicial, y mucho menos de los que componen el Congreso porque éstos son recíprocamente independientes y en consecuencia, no pueden unos ser juzgados por otros...”

⁹⁷ Dublán, Manuel y Lozano, José María, “Reglamento del Soberano Congreso”, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la independencia de la República, publicado en el Decreto del 25 de abril de 1823*, México, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, T. I, pp. 559 y ss. Agustín de Iturbide proclamó un plan de independencia en Iguala el 24 de febrero de 1821, en el que se prometía una Norma Máxima que dispusiera ciertos principios rectores, con el fin de establecer una monarquía en la que se llamara al rey Fernando VII; la convocación a un Congreso o Cortes nacionales, con el objetivo de expedir una Constitución; la igualdad de todos los ciudadanos para optar por empleos públicos; el respeto a las personas y propiedades de todos los habitantes del país, y la sujeción a los preceptos de la Carta Fundamental española para la administración de justicia. Este plan tuvo algunas modificaciones al celebrarse el tratado en la Villa de Córdoba el 24 de Agosto de 1821, entre Iturbide y Juan O’Donnojú, quien fuera nombrado como Virrey en estas tierras, pero al arribar al puerto de Veracruz encontró proclamada la independencia. Estos cambios se referían a que, las Cortes designarían libremente al monarca en caso de que Fernando VII y su familia no aceptara el trono; el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa integrada por 38 miembros, que ejerciera el Poder Legislativo mientras se reunían las cortes, así como el nombramiento de una regencia, compuesta de tres individuos que desempeñara el Ejecutivo, mientras no se presentara el monarca que debía venir de España o ser nombrado por las Cortes. Tanto el Plan de Iguala como el Tratado de Córdoba, preveían la necesidad de establecer la independencia nacional; la división de poderes y el respeto a los derechos individuales. De esta forma, el 28 de septiembre de 1821 se instaló la Junta Gubernativa, día siguiente de la entrada triunfal de Iturbide al frente del ejército trigarante a la ciudad de México. Para varios tratadistas, es a partir de esta Junta cuando empezó a formarse el Poder Legislativo Mexicano, que de acuerdo con el punto No. 11 del Plan de Iguala y No. 12 de los tratados de Córdoba, dicha Junta se depositó en 38 distinguidas personas (encabezada por clérigos), la cual gobernó interinamente conforme a las leyes vigentes, mientras se formulara la Constitución del Estado. Esta Junta con su tinte aristocrático, solo se ocupó de establecer festejos y decretar distinciones a su Presidente honorario, Agustín de Iturbide, quien asumió el carácter de Presidente de la Regencia, constituida a efecto de ejercer el Poder Ejecutivo. En cambio, la convocatoria para integrar el Congreso Constituyente (cometido principal del gobierno provisional), se emitió hasta el 10 de noviembre de 1821, por lo que dichas Cortes se conformaron hasta el 24 de febrero de 1822. Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*. UNAM. México. 1978, pp. 4 y ss.

de relaciones interiores, de relaciones exteriores, de justicia y negocios eclesiásticos, de hacienda, de guerra, de policía, de sueldos y la encargada de la Convocatoria a Cortes.

El presidente de la Junta nombraba los integrantes de las comisiones (de tres a cinco) cada dos meses, puesto que el mismo reglamento especificaba que las comisiones numerosas eran inconvenientes. Participaban todos sus miembros, ya que firmaban los documentos emitidos en comisiones; el que discordara emitía un voto fundado y motivado.

Se previeron comisiones especiales o transitorias en dos casos: cuando se tratara de auxiliar a las comisiones permanentes o que la celeridad de los asuntos así lo exigiera. Estos órganos se constituían por tres personas, con las mismas obligaciones y facultades que las comisiones principales, como es el caso de la comisión sobre el reconocimiento y pago del crédito público; la comisión sobre premios y distinciones para remunerar al ejército; la encargada de la deuda nacional; la encargada de establecer la suerte del Exmo. Sr. Generalísimo; la que estudiara la formación y reformas de Reglamentos para la Junta y la Regencia; la designada para extender la Acta de Independencia, que proveería las reglas para el cumplimiento del artículo 16 del Tratado de Córdoba; la comisión sobre el proyecto de Ley de Libertad de Imprenta.

Destaca la comisión para analizar la situación de los esclavos en panaderías, obrajes, tlapisqueras y otras oficinas cerradas; la comisión sobre escudo de armas, sello y moneda del Imperio; la comisión encargada de discutir sobre el Reglamento de la Secretaría y el Archivo de esta Soberana Junta; la comisión sobre la superintendencia de hacienda; la comisión de consultas; la comisión sobre arancel de comercio y habilitación de puertos; la comisión de aranceles sobre sueldos de las Secretarías de la Regencia; la comisión sobre la reforma del tabaco; la comisión sobre las formalidades de los libros de la Casa de Moneda; la comisión del crédito público; la comisión sobre el reglamento de Capitanías Generales; la comisión para atender los preparativos de instalación del próximo Congreso Constituyente (instalado el 24 de febrero de 1822), integrada por Espinosa de los Monteros, Tagle

y Azcárate, y cuyo dictamen estuvo listo el 09 de febrero de 1822. Igualmente, ese mismo día se nombró la comisión encargada de preparar dicho ceremonial y la comisión de poderes para las sesiones extraordinarias del 20, 21, 22 y 23 de febrero de 1822; las comisiones para conocer de la queja contra un vocal o de la falta que pudiera merecer castigo por el ejercicio de sus funciones (la Junta determinaba si ha lugar a la formación de causa y en caso afirmativo, pasar el expediente al tribunal de la propia junta), por ejemplo, la comisión de indulto, encargada del desafuero de eclesiásticos que violaran la Ley de Imprenta.⁹⁸

Esta Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio mexicano, desde su instalación se ocupó de convocar al Congreso Nacional Constituyente para levantar los cimientos del naciente país. Esta Junta nombró una comisión para ese fin (integrada por los señores Monteagudo Matías, San Felipe Neri, Martínez Mansilla Manuel, Horbegoso Juan, Velásquez de la Cadena José Manuel), así como otros cuerpos colegiados complementarios que enriquecieran el quehacer legislativo y los trabajos legislativos del próximo Congreso, como las siguientes comisiones: la encargada de integrar el código civil, la del código criminal, la de comercio, de minería, de agricultura, de artes, de lo militar (que englobaba la de marina), del sistema de hacienda nacional y la del plan de educación.

Entre los legisladores sobresalientes de estas comisiones estaban, en la del código criminal, Don Juan Arce, Don Carlos María Bustamante, Don Andrés Quintana Roo; en la de hacienda, Don Francisco Sánchez de Tagle; en la comisión para el plan de estudios, el Dr. José María Mora.

De este modo, el 27 de febrero se aprobó que, para el gobierno interior del Congreso este adoptaría el reglamento que emitió la Junta Provisional Gubernativa hasta que se elaborara otro. Posteriormente, se designó una comisión encabezada por Camacho D. Carlos, Castillo, por lo que el 24 de abril y el 07 de mayo de 1822 se conminó a los constituyentes para conformar dicha normatividad interna, que por

⁹⁸ Sobre el tema, consultar la colección de *Actas Constitucionales Mexicanas, 1821-1824*, T. I. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1980.

los problemas imperantes se decretó hasta el 25 de abril de 1823 (que más adelante se analiza), es decir, un año posterior.

Se contempló una comisión de cortesía, integrada de doce diputados, encargada de recibir al Presidente y la Regencia en la sala legislativa, así como al retirarse de ésta.

Como una medida para poder desarrollar un buen trabajo legislativo, el Soberano Congreso Constituyente del Imperio mexicano, bajo decreto del 25 y 26 de febrero de 1822, declaró que la Junta Suprema Gubernativa mencionada había cesado en sus funciones, y que los generales residentes en México, los tribunales, el jefe político, la diputación provincial, los ayuntamientos y demás autoridades, reconocieran y juraran obediencia a este Congreso Constituyente Nacional, denominado Majestad. Así, el 1 de marzo de 1822 se nombraron varias comisiones, como la encargada de elaborar el proyecto de Constitución (integrada por Mediola, Alcocer, D. Toribio González, el canónigo Castillo, Tagle, Godoy, San Martín, Cantarines, Esteva, Ibarra), la de relaciones exteriores (Fagoaga, Bustamante), de gobernación o relaciones interiores (Aguilar, Sebastián Camacho, Espinosa, Ibarra, Rafael Castillo), de hacienda (Joaquín Obregón, Tagle, Esteva, Echarte, Godoy, Carvajal y Ortega), de guerra (Andrade, Herrera, Rivas, Sorabilla y Robles), de justicia (Alcocer, Quintero, Tarrazo, Bocanegra, Avilés y Quirós), de negocios eclesiásticos (Becerra, Nájera, Argandar, Castro, José María Ximenez), de instrucción pública (Cabrera, Tejada, Muñoz, Portugal), de comercio (Acha, Echenique, Puig, Carrasco, Juan Antonio Rivas), de minas (Alamán, Septián, Gorestieta, Tejada, Coteró), de agricultura (Campero, Cañedo, Torres, Urquidi), de colonización (Rivas, Echenique, Esteva, Gómez Farías, Muzquiz), de policía (Horbegoso, Obregón, Paz, Muñoz), para el gobierno interior del Congreso (Muzquiez, Camacho, Castillo, Osóres), de amnistía e indulto (Godoy, Espinosa, Tarrazo, Camacho), de militares (Andrade, Orbegoso, Herrera, Rivas, Tarrazo), la comisión encargada de ofrecer la Corona del Imperio Mexicano a los Príncipes llamados en el Tratado de Córdoba (Alcocer, Orbegoso, Echenique, Espinosa) y la encargada de proponer las festividades nacionales.

Después se conformaron otras comisiones, como la de indulto, la de premios militares, de memoriales, de agricultura e industria, la especial para dictaminar sobre el juramento que prestaban los subalternos de las corporaciones y oficinas, la de instrucción pública, la comisión especial para dictaminar sobre la ceremonia y el juramento sobre la toma de posesión del Emperador, la comisión especial de moneda, la comisión especial para los gastos de la Casa Imperial, la comisión extraordinaria de hacienda, así como la de infracciones a la Constitución y demás legislación, entre otras.⁹⁹

4.- Reglamento interior de la Junta Nacional Instituyente. 21 de noviembre de 1822.

La Junta Provisional Gubernativa de 1821 y el Congreso disuelto, no fueron acordes a los intereses de Iturbide, por lo que se instaló la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822, cuyas funciones duraron hasta los primeros días de marzo de 1823. Su misión era convocar a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional, por lo que una vez reunido, se dividiría en dos salas con igual número de diputados, cuyas facultades serían dependientes una de la otra para desarrollar sus deliberaciones, entre ellas, reflexionar sobre el proyecto de Constitución que haya de adoptarse para el Imperio.

El 4 de noviembre se procedió a conformar comisiones para los trabajos respectivos y debatir sobre el reglamento interior.¹⁰⁰ El 6, 7 y 16 de noviembre se integraron varias de ellas, como la de constitución y convocatoria (Mendiola, Alcocer, González, Valdés, Marqués de Rayas, Larrainaga, Espinosa, Martínez de los Ríos, Argandar y Mendizábal), de hacienda (Esteva, Zavala, Fernández, Velasco, Puig, Cobarruvias y Veá), de manifiesto (Zavala, Bocanegra, Orantes), de reglamento interior (López Platar, Aguilar), de separación de expedientes (D. Pascual Aranda, Ortiz), de patronato y negocios eclesiásticos (Uruga, Iriarte,

⁹⁹ Estas comisiones se establecieron durante las sesiones del 1º de marzo al 12 de septiembre de 1822. Para mayor profundización sobre el tema, consultar las *Actas Constitucionales Mexicanas, ob. cit.*

¹⁰⁰ Dublán, Manuel, *ob. cit.*, T. I, pp. 597-598. Al respecto, se pueden consultar las *Actas Constitucionales Mexicanas, ob. cit.* T. VII, VIII.

Becerra, Bocanegra, Cobarruvias, Labairu y Román), de legislación (Bocanegra, López de la Plata, Becerra, Ortiz e Iriarte) y de colonización. La comisión de Constitución elaboró el proyecto de Acta, leído el 20 de noviembre de 1823 y publicado el 31 de enero de 1824 (integrada por Ramos Arizpe por Coahuila, Miguel Agüelles por Veracruz, Rafael Magino por Puebla, Tomás Vargas por San Luis Potosí, José de Jesús Huerta y Cañedo por Jalisco y Rejón por Yucatán).

Se podían crear comisiones especiales que se consideraran (de cinco a tres legisladores), facultadas para pedir todo tipo de documentación a las oficinas gubernamentales o los particulares, incluso, participar en la redacción del proyecto del Imperio Mexicano.

Además, se previó una comisión de policía, constituida de un presidente, un secretario y tres vocales. Se rendía cuenta a la Junta, del orden interno respecto la observancia del reglamento respectivo, de la impresión de actas y escritos, de los sueldos de los porteros y demás subalternos de la Junta, así como los gastos en el desempeño de sus atribuciones. Esta comisión renovaba cada seis meses a tres de sus integrantes, excepto el presidente y el secretario, quienes se sustituían mensualmente. Además, había una guardia militar en el edificio de la Junta, cuyo jefe recibía las órdenes del presidente de la comisión de policía, a quien se informaba de cualquier urgencia.

Esta Junta Nacional Instituyente nombró dos comisiones especiales: la primera, el 10 de enero de 1823, encargada de dar a conocer el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que se consideró como una copia de las buenas constituciones españolas. La segunda, el 31 de enero de 1823, que emitió el reglamento sobre la Contaduría Mayor de Hacienda con residencia en la Corte del Imperio, con el fin de revisar las cuentas del erario.

5.- Reglamento del soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823.

La Junta Nacional Instituyente, el 17 de febrero de 1823 procedió a emitir la convocatoria para el siguiente Congreso. Esta Junta cesó sus funciones en los primeros días de marzo de ese año, y el segundo Congreso Constituyente se instaló

el 4 de marzo de 1823, el cual sancionó el 31 de enero de 1824 un acta provisional titulada Acta Constitutiva.¹⁰¹ Para desarrollar su trabajo legislativo, este órgano constitucional emitió su reglamento interior el 25 de abril de 1823.¹⁰² El capítulo VI estipuló la formación de comisiones particulares, con el propósito de atender ciertos asuntos, así como la forma de elaborar los dictámenes en las comisiones. El artículo 67 especificaba que, para facilitar el curso y despacho de los negocios, se nombrarían comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. A través de sus presidentes, podía solicitar las noticias, expedientes o constancias que necesitaran, excepto las cuestiones que exigieran secreto, cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

Las 17 comisiones permanentes operaban en el periodo en que la legislatura se elegía. Estas comisiones fueron, la de Constitución, legislación, gobernación, justicia, relaciones exteriores, guerra y marina, negocios eclesiásticos, instrucción pública, hacienda, agricultura, minería, artes e industria, comercio, infracciones de la Constitución, libertad de imprenta, policía y gobierno interior y peticiones.

Como especiales, se contaba con las siguientes comisiones: la de poderes, patronato y concordato, moneda, colonización o población y manifiesto. También se nombró la de corrección de estilo, integrada de cinco diputados para revisar y corregir las leyes y decretos antes de su publicación. Las funciones de estas comisiones eran transitorias.¹⁰³

Por su parte, la comisión de policía se constituía de cinco diputados y un presidente, quien era el vicepresidente o el secretario más antiguo del Congreso; se renovaba cada seis meses por mitad de sus integrantes, excepto el presidente y el secretario, que se renovaban mensualmente. Esta comisión se encargaba de

¹⁰¹ Para más información, consultar a Márquez Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*. México. Edit. Porrúa. 2002, pp. 165 y ss.

¹⁰² Dublán, Manuel, *ob.cit.*, T. I, pp. 635-646.

¹⁰³ Como peculiaridades de las comisiones, cada una se integraba de cinco y un máximo de nueve miembros; se podían nombrar otras comisiones permanentes y especiales, cuando la calidad y urgencia de los asuntos a tratar así lo ameritaran; el presidente del Congreso y los cuatro secretarios no podían formar parte de comisión alguna durante su cargo, pero designaban a los integrantes de las comisiones (dos cuando más); en las comisiones permanentes, se removían a sus miembros por mitad cada dos meses; igualmente, cualquier diputado podía asistir sin derecho a voto a las discusiones de todas las comisiones.

cuidar el orden y gobierno interior del palacio legislativo, por ejemplo, en caso de cometerse alguna falta administrativa o delito dentro del recinto legislativo, esta comisión detenía a la persona o personas que aparecieran culpables, las cuales se custodiaban y se practicaban las averiguaciones necesarias del hecho, que en caso de resultar motivos suficientes, se entregarían dentro de las próximas veinticuatro horas al juez competente, y en el supuesto de ser procesado, se daba cuenta al Congreso.

Esta comisión se encargaba de vigilar la seguridad del recinto legislativo, ya que cuidaba las formalidades previstas para las ceremonias, así como el manejo del personal y del presupuesto del Congreso. Esto significa que el Presidente de la República y los Secretarios de Despacho no podían intervenir en los caudales de este poder constitucional, pues la comisión cada seis meses presupuestaba los gastos para su respectiva aprobación ante el Congreso. Igualmente, la comisión de policía cuidaba la impresión de los informes, los proyectos de ley o cualquier otro trabajo de las comisiones o que el propio Congreso acordara, con base en el presupuesto.

Por su parte, el artículo 46 describía una comisión especial que conociera de las quejas contra un diputado o de las faltas que ameritaran castigo.

Otra comisión que se contemplaba es la de cortesía (de doce individuos), encargada de recibir al titular del Poder Ejecutivo a la puerta del recinto legislativo y acompañarle hasta los asientos, así como conducirlo a la puerta al momento de su salida.

Cuando el Congreso entrara en receso, no se estipulaba una Diputación Permanente u órgano similar. En cambio, sí determinó ciertos principios que sirvieron de base para reglamentaciones posteriores, como los siguientes: la creación y supresión flexible de comisiones (permanentes y especiales); la integración mínima y máxima de las comisiones (de cinco a nueve miembros); la designación de sus integrantes por parte del presidente del Congreso, la participación de los legisladores únicamente a dos comisiones permanentes como

máximo, y la obligación de la asistencia de los legisladores a sus respectivas sesiones de trabajo.

6.- Decreto de las Juntas Preparatorias para el futuro del Congreso. 30 de septiembre de 1823.

En este año el Congreso había integrado dos comisiones para preparar las elecciones del siguiente Constituyente. Se dispuso que el 1º de octubre se integrara una comisión de siete legisladores y dos suplentes, ante la cual, se presentaban los diputados electos, para luego comunicar al Poder Legislativo la fecha de la primera junta preparatoria.

Una vez realizadas las elecciones, conformadas las juntas preparatorias y hecho el juramento, se previó una comisión de doce individuos, encargada de avisar al Supremo Poder Ejecutivo del día de apertura de las sesiones.¹⁰⁴

7.- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824.

La Constitución federalista del 4 de octubre de 1824 estableció en México los elementos fundamentales del sistema presidencial norteamericano, aunque no de manera íntegra, puesto que fue complementado con algunas instituciones provenientes de la Constitución de Cádiz. Así pues, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 establecieron un Congreso bicamaral. El artículo 10º del Acta Constitutiva establecía que, el Poder Legislativo de la Federación residía en una Cámara de Diputados y en un Senado. Los integrantes serían nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que preveía la Constitución: los primeros, se elegían sobre la base de la población, y los segundos, con base en los estados (dos por cada uno). Por su parte, en el título III, sección primera, el artículo 7º de la Constitución de 1824 expresa que, el Poder Legislativo de la Federación se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los primeros, serían representantes elegidos

¹⁰⁴ *Ibidem.*, p. 677.

en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados (artículo 8º). Por cada ochenta mil almas o por una fracción que pase de cuarenta mil, se designaba un diputado. El estado que no tuviere esta población nombraría solamente a uno. También se elegía el número de diputados suplentes correspondientes en razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegare a dos, y los estados que tuvieran menos de tres propietarios, designarían a un suplente (artículo 13º).

Era requisito que los candidatos a diputados tuvieran 25 años el día de la elección, haber estado por lo menos durante dos años en el Estado concerniente o haber nacido en él, aunque esté vecindado a otro; los no nacidos en el territorio de la nación mexicana debería tener, además de ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que produjera mil pesos cada año.

Tocante el Senado, se componía de dos legisladores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas. Los requisitos para postularse como senador eran igual que para ser diputado, excepto la edad, pues para el primero era de treinta años.

De tal suerte, se emitió este reglamento que contemplaba las comisiones para llevar a cabo sus trabajos. En este contexto, el 2 de abril de 1824 se creó una comisión especial a cerca del indulto, con el fin de otorgar perdón a los que se rehusaren a la nueva propuesta del proyecto de nación.

En el decreto publicado el 4 de Octubre de 1824¹⁰⁵, se da a conocer la Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos; su artículo 34 profiere que, las Cámaras de Senadores y de Diputados observarían el reglamento interior de gobierno que emitiera el Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se hicieran. Por tanto, se emitió el presente reglamento dos meses después, es decir, el 23 de diciembre.¹⁰⁶

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 722.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, pp. 749-762. Igualmente, se puede consultar el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*. México. Imprenta del Cumplidor. 1861, pp. 3-68.

Para fortalecer la tarea legislativa, el 4 de diciembre de 1824 se pronunció el reglamento para el gobierno interior de las secretarías de las cámaras, cuyos jefes eran sus respectivos secretarios, encargados de cuidar físicamente los expedientes. Se contaba con un oficial mayor y cinco subalternos, un archivero, un portero en cada cámara y dos mozos de aseo. Las funciones que realizaban estas secretarías eran similares a las establecidas en el reglamento del 14 de mayo de 1822 (del gobierno interior de la secretaría del Congreso).

Una vez electos los diputados y senadores, se presentaban en la junta preparatoria para la instalación de las cámaras. En este proceso se designaban dos comisiones (de cinco individuos), una para examinar la legitimidad del nombramiento de los presuntos senadores y diputados, y otra comisión (de tres miembros) para estudiar la legitimidad de los integrantes de la primera. Para estos efectos, cada cámara antes de terminar su último periodo de sesiones elegía una comisión instaladora de tres individuos.

Este reglamento describía una gran comisión, integrada por los diputados o senadores más antiguos de cada uno de los territorios o estados representados en las cámaras. Este principio de antigüedad es característico de los países con carrera legislativa. Esta gran comisión nombraba las comisiones permanentes y las especiales. Al día siguiente de la apertura de sesiones del primer año, presentaba a la cámara para su aprobación la lista de los miembros de las comisiones permanentes, como la de puntos constitucionales, gobernación, relaciones exteriores, hacienda, crédito público, justicia, negocios eclesiásticos, guerra y marina, industria agrícola y fabril, libertad de imprenta, policía interior y peticiones. Además, la gran comisión nombraba a una sección, con el objetivo de recibir las acusaciones sobre los delitos previstos en los artículos 38, 39 y 43 de la Constitución.

En relación con las comisiones especiales, cada una de las cámaras las instituía según la necesidad de los asuntos a tratar, con la atribución de aumentarlas o disminuirlas.

En los numerales del 60 al 62, encontramos que las comisiones se constituían de tres miembros (con facultad de aumentarlos), quienes no podían excusarse de su nombramiento, excepto cuando versara algún motivo grave que permitiera su separación de la comisión. Los legisladores podían integrarse hasta en dos comisiones permanentes para el periodo de la legislatura.

El presidente de la cámara nombraba comisiones de cortesía, por ejemplo, la integrada por un secretario de cada cámara para recibir al Presidente o Vicepresidente de la República, cuando se presentaran a jurar el artículo 101 de la Constitución, o una comisión de tres senadores y tres diputados, para acoger al Vicepresidente cuando prestara juramento.

El primero de enero se reunían las dos cámaras para comenzar las sesiones. Una vez que se retirara el Presidente de la República, el que presidía el Congreso declaraba en voz alta su apertura, para luego cada cámara partir a sus propios recintos. Cuando pasara alguna comisión de una a la otra, en ésta se nombraba otra comisión de seis individuos que acompañara a la primera a su entrada y salida. Aquella comisión tomaba asiento entre los miembros de la cámara y una vez expuesto el objeto de su misión, el presidente de la cámara respondía a su petición, para después retirarse.

También se preveían otras comisiones de cortesía, por ejemplo, una vez iniciado el periodo de sesiones, si los diputados y senadores se presentaban a prestar juramento de su encargo, los recibía una comisión de dos individuos; cuando el Presidente de la República acudía al Congreso, lo recibía una comisión de seis diputados y seis senadores; si uno o varios legisladores estuvieran enfermos, el presidente nombraba una comisión de dos individuos para tal efecto; en caso de fallecer algún legislador, se designaba una comisión de seis individuos para asistir al funeral.

El presidente y los secretarios de las cámaras no podían pertenecer a alguna comisión, mientras permanecieran en su cargo, excepto en la de peticiones, en la

que uno de ellos fungía como presidente, de acuerdo con el reglamento de la secretaría.

Desde el Congreso de 1824, se precisaba que, si una comisión estimara conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, no lo podía hacer por sí misma, pues se exponía esa pertinencia a la cámara a través de sesión secreta, cuya resolución sería pública. Esto se complementó con el artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1897, que obligó a las comisiones a rendir su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto. El fin era que los asuntos se despacharan oportunamente, de lo contrario, se avisaría a la cámara a través de sus secretarios y se prevería lo conducente para evitar demora.

Respecto el procedimiento legislativo, se preveía que los proyectos de ley o decretos provenientes del Poder Ejecutivo, de las legislaturas de los Estados o de una de las cámaras, pasarían a la comisión correspondiente. Las iniciativas de los legisladores, para ser admitidas, primeramente, se consultaban en sus cámaras, por lo que se leían en dos sesiones diferentes: en la primera, el autor exponía los fundamentos de su proyecto, y en la segunda, hablaban dos miembros de la cámara, uno en pro y otro en contra. Inmediatamente se preguntaba a la cámara sobre la admisión del asunto, en caso afirmativo se turnaba a la comisión del ramo y en caso negativo se desechaba. Posteriormente, estas proposiciones primero se discutían en su comisión de origen, pues sólo se dispensaban por acuerdo expreso de la cámara si se calificaban de obvia resolución o de poca importancia.

También se previeron otras comisiones, como la conformada de tres individuos, con el fin de exponer ante la cámara revisora el extracto de las resoluciones de la cámara de origen; una comisión de tres legisladores que fungiera como conciliadora cuando ocurrieran quejas contra algún legislador sobre injurias o calumnias.

Con relación a la guardia militar al servicio de las cámaras, rendía a las comisiones los honores de abatir marcha y echar armas al hombro. Tocante a las

comisiones de policía de las cámaras, elaboraban el presupuesto mensual, las dietas de los legisladores, el sueldo del personal general, los gastos de oficinas y edificios. Los senadores y diputados presentaban a esta comisión, las certificaciones del Gobierno Supremo y de los gobernadores políticos de sus Estados o territorios, en las que se hacía constar las cantidades que percibía cada uno de ellos.

El reglamento interior del Congreso de 1824, otorgó por primera vez la subordinación de las comisiones al Pleno de las cámaras, característica que ha persistido hasta nuestros días. En cambio, en el Congreso de los Estados Unidos de América, se permite a las comisiones emitir los proyectos sin someterlos al Pleno de la asamblea.

Finalmente, es preciso señalar que el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución del 4 de octubre de 1824 tuvo destacadísimas personalidades entre los cuales cabe mencionar, por los centralistas: Fray Servando Teresa de Mier, Carlos María de Bustamante, José María Becerra, José Ignacio Espinosa, José Agustín Paz. Por los federalistas sobresalieron: Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Rejón, José Miguel Córdova, Valentín Gómez Farías, Juan Cayetano Portugal, Juan de Dios Cañedo, Juan Bautista Morales, José María Covarrubias, Santos Vélez, Juan Ignacio Godoy y, muy especialmente, José Miguel Ramos Arizpe.¹⁰⁷

8.- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1837. Decreto del 29 de diciembre de 1836.

Este reglamento¹⁰⁸ se expidió en vigencia de las bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación: la primera el 15 de diciembre de 1835 y las otras seis el 29 de diciembre de 1836, como resultado de que Antonio López de Santana investido como Presidente de la República, disolviera el Congreso instalado el 1º de enero de 1835,

¹⁰⁷ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Op. Cit.*, p. 42.

¹⁰⁸ Dublán, Manuel, *ob.cit.*, T. III, publicado en el Decreto del 29 de diciembre de 1836, pp. 236-242.

para autorizarse por sí mismo el 5 de mayo de ese año, a reformar la Constitución de 1824 y variar la forma de gobierno.¹⁰⁹ Así, se dan a conocer las Bases Constitucionales que prescribían la vigencia formal del nuevo sistema, por lo que la Constitución Federal de 1824, génesis del Derecho Constitucional, terminaba su vigencia.

De acuerdo con el Reglamento Interior del Congreso de 1824, las legislaturas de la Cámara de Diputados contaron hasta 1835, con las comisiones de industria, de minería, de guerra, de puntos constitucionales, 1ª y 2ª comisiones de hacienda e industria, la 1ª comisión de guerra, la 2ª comisión de justicia, la comisión de poderes, de instrucción pública, la comisión especial para reformar la Constitución, de peticiones, de policía, de relaciones, la primera de puntos constitucionales, la comisión especial sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno, la comisión de poderes y la inspectora. El Senado se benefició de las comisiones de puntos constitucionales, de guerra, de gobernación, de justicia, la comisión especial sobre reformas constitucionales, la comisión revisora de relaciones, las primera y segunda comisiones de hacienda, de instrucción pública, de crédito público, de Distrito y territorios, de policía, de peticiones, la comisión especial de reformas sobre los documentos pronunciados, de colonización, de redacción, entre otras.

El Congreso de 1835 decidió que su sistema de integración sería unicameral, por lo que reunió las dos cámaras en una sola; luego nombró a una comisión (Francisco Manuel Sánchez Tagle, Antonio Pacheco Leal, Juan Cayetano Gómez Portugal, Miguel Valentín, José Ma. Cuevas y José Ignacio de Anzorena), encargada de abrogar la Constitución de 1824 y eliminar el sistema federal. Además, el 4 de marzo de 1835 se conformó la comisión revisora de la Cámara de Diputados (Bustamante, Escoto, Tagle, Lope y Becerra); el 4 de agosto del mismo año, se integró la comisión especial sobre el cambio de la forma de gobierno, para lo cual, votaron 50 a favor, entre ellos, Bustamante, Elizalde, Tagle, Ojeda,

¹⁰⁹ Para mayor información, estudiar a Herrera y Lasso, Manuel, "Centralismo y Federalismo", en *Derechos del Pueblo Mexicano*. México. Cámara de Diputados. T. I. 1967, pp. 609 y ss.

Orcasitas, y 12 en contra, como Ahumada, Bezares, etcétera. También se creó la comisión especial para los asuntos de Texas a fines de 1835 (Tagle, Michelena, Berrecos, Valentín, Garza Flores y Elizalde).

Enseguida, se dictaron las Bases Constitucionales, por lo que se nombró la comisión de reorganización, cuya misión fue presentar las siete leyes para su respectiva aprobación. De esta forma, la Tercera Ley denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice con relación a la formación de las leyes”, en su artículo 29 contemplaba que, las iniciativas de los diputados las calificaría la cámara después de haber analizado el dictamen de la comisión de peticiones, la cual se integraba de nueve miembros elegibles cada año. Destaca que no se considera al Supremo Poder Ejecutivo, a la Suprema Corte de Justicia ni a la mayoría de las Juntas Departamentales.

Respecto las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción I del artículo 52, se especificaba la vigilancia por medio de una comisión inspectora (de cinco legisladores) sobre el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de la hacienda pública; en caso de que las cámaras necesitaran comunicarse entre sí para transmitirse información y demás cuestiones al respecto, podían constituir otras comisiones.

Este reglamento en su artículo 184 preveía la existencia de una Diputación Permanente. Se integraba con cuatro diputados y tres senadores, con tres suplentes para los primeros y dos para los segundos, nombrados respectivamente por sus cámaras. En esta Diputación había dos comisiones permanentes, la de infracciones a la Constitución y de policía; las de carácter especial se nombraban según se acordara. Estas comisiones se formaban por un solo individuo o por tres personas cuando así lo estimaran conveniente.

Cuando se trataba de una queja contra algún miembro de las cámaras, sobre injurias o calumnias, el presidente designaba dos días después a una comisión de tres individuos para conciliar a las partes.

Se preveían otras comisiones, como la de ceremonial, encargada de recibir al Presidente de la República en sus visitas al Congreso. En cambio, la comisión de policía interior vigilaba el aseo y conservación del edificio, la seguridad, el buen comportamiento del portero y mozos de servicio; presentaba cada mes a las cámaras el presupuesto de dietas de sus miembros para su respectiva aprobación, los sueldos y gastos de las oficinas y edificios.

Este reglamento tuvo vigencia durante los Congresos centralistas. El primero se instaló el 1º de junio de 1837. Durante este Congreso se acordaron otras comisiones, como la gran comisión (6 miembros) para designar las comisiones permanentes, la de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria, de libertad de imprenta, de policía y el Gran Jurado (12 miembros). Destaca la comisión instituida en la Cámara de Diputados el 19 y 21 de mayo de 1838, para atender los asuntos relativos a Francia.

Aunado a estas comisiones, en el segundo Congreso centralista instalado el 1º de enero de 1839, se nombró la comisión especial para elaborar el proyecto de reformas a la Constitución, entre otras.¹¹⁰

9.- Reglamento para el gobierno interior del soberano Congreso Constituyente (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio, 1842). 10 de septiembre de 1842.

Este ordenamiento legal describía en su capítulo V, lo relativo a las comisiones. Establece cinco ordinarias: la de Constitución, la de reglamento, la de poderes, la de redacción y la de policía. Con relación a las extraordinarias, se dejaba la facultad al Congreso para instituir las según la urgencia de los asuntos.

Las comisiones (excepto la de Constitución) se integraban por tres personas, quienes podían aumentar según lo considerara el Congreso. Ningún diputado podía

¹¹⁰ Para más información, visitar la Biblioteca y Hemeroteca Nacional en ciudad universitaria, instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, y consultar especialmente el *Diario del Gobierno de la República Mexicana*. No. 83, T. II, enero-julio de 1835; No. 100. T. II. 08 de agosto, 1835; No. 101. T. II, 09 de agosto de 1835; No. 768. T. VIII, México, 06 y 10 de junio de 1837.

excusarse de servir en comisión, sino por causas justas que aprobara este cuerpo colegiado.

Las comisiones fundamentaban su dictamen y hacían propuestas claras y sencillas para facilitar su votación; en los dictámenes sobre asuntos no constitucionales, se omitía la discusión en lo general. En cualquier estado o antes de la deliberación, podía la comisión retirar su dictamen en todo o en partes.

De igual forma se contemplaron otras comisiones, como la integrada por dos individuos, con el fin de visitar a algún diputado enfermo; la de seis integrantes, para asistir a funerales de legisladores fallecidos; la de ceremonial, formada por veinticuatro personas para comunicar al Presidente de la República el juramento de la Constitución, así como de acompañarlo al salón de sesiones y despedirlo hasta la puerta del recinto legislativo; cuando algún diputado se presentara a jurar el desempeño de sus funciones, se integraba una comisión por un secretario y otro legislador para recibirlo en la puerta del salón principal.

Destacan varias comisiones, como la conformada por tres personas que nombraba el presidente del Congreso para conciliar a las partes cuando se acusaba de injurias a un diputado, que en caso de no lograrse se pasaría el expediente al Gran Jurado; la comisión de policía se encargaba del carácter administrativo, de los recursos humanos, materiales y financieros del Congreso; la comisión de redacción atendía el diario de las sesiones del Congreso.

Cuando se expidió este reglamento, la guarnición de México secundó el Plan de Guadalajara a los ocho días después de su proclamación, y Santa Anna declaró disuelto el Congreso (instalado el 10 de junio de 1842).¹¹¹ En su lugar, se nombró a la Junta Nacional Legislativa (con 80 miembros) el 19 de julio de 1842, con la misión de diseñar una nueva Constitución. A su vez, la Junta designó una Comisión de Constitución integrada por Manuel Baranda, Gabriel Valencia, Sebastián Camacho,

¹¹¹ Llamado como el 4º Congreso Constituyente, se integró con miembros de varias corrientes ideológicas de la época. Siete diputados se designaron para formar la comisión de Constitución, como Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros. Estos constituyentes emitieron votos particulares, lo que originó discrepancias entre ellos y con sus otros cuatro compañeros.

Cayetano Ibarra, Simón de la Garza y Manuel de la Peña y Peña y el arzobispo de México, que presentaron el Proyecto de Constitución que empezó a discutirse el 8 de abril de 1843 y fue firmado el 12 de junio por Santa Anna – que había vuelto al poder- y publicado el día 14 de junio con el Nombre de “Bases Orgánicas de la República Mexicana”.¹¹²

10.- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de 1845.

El 10 de marzo de 1845 se dio lectura a un proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.¹¹³ Una vez turnado a la comisión de reglamento para su estudio, el mismo se aprobó el 13 de noviembre de 1845, vigente hasta 1847.¹¹⁴

Las comisiones permanentes eran, la de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria agrícola y fabril, de crédito público, de libertad de imprenta, de policía interior de la cámara, de infracciones a la Constitución, de reformas a la Constitución y la de peticiones. Cabe destacar que, cada cámara podía aumentar o disminuir sus comisiones según lo considerara.

La gran comisión en la Cámara de Diputados, se integraba con el diputado más antiguo por Entidad Federativa. Las otras comisiones se conformaban de tres hasta cinco individuos.

11.- Reglamento interior del Congreso (Constituyente) de 1847.¹¹⁵

Dentro de las comisiones permanentes se ubican, la de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de crédito público, de justicia, de negocios

¹¹² De Andrea Sánchez, Francisco José, *Op. Cit.*, pp. 57 y 58.

¹¹³ *Diario del Gobierno de la República...*, op. cit. No. 3222. T. XXXI. 12 de febrero de 1845.

Antes del Congreso de 1845 se conformaron varias comisiones, como la de industria, de instrucción pública, de libertad de imprenta, la eclesiástica, de colonización, la inspectora, de peticiones, de policía, de hacienda, de guerra, de justicia, de puntos constitucionales, de gobernación, especial de reformas, especial de reglamentos, especial para Texas, de relaciones y de manifiesto.

¹¹⁴ *Ídem.*, T. XXXI. No. 3571, 29 de marzo, 02 de abril y 13 de diciembre de 1845.

¹¹⁵ *Ídem.*, (Diario de la República), T. III, No. 154, 07 de enero; T. III. No. 163, 16 de enero; T. III, No. 148, del 19 de enero y No. 199. 12 de febrero, todos de 1847.

eclesiásticos, de industria agrícola, de industria fabril y comercial, del diario de los debates, la inspectora, de reglamento, de libertad de imprenta, de policía interior, de instrucción pública, de Distrito y territorios, de redacción, de peticiones, de Constitución y la de puntos constitucionales. Esta última y el Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, declararon vigente la Constitución de 1824. Tocante las comisiones especiales, el Congreso las podía constituir si así lo estimara prudente.

También había una comisión integrada por el diputado más antiguo de cada Estado o territorio, denominada gran comisión. Se encargaba de nombrar los integrantes de las comisiones permanentes, a menos que el Congreso dispusiera otra cosa. Estas comisiones se conformaron de tres a cinco miembros y ningún diputado podía estar en dos o más comisiones; incluso, cuando por motivos graves se ausentarán sus miembros, se procedía a nombrar sustitutos.

El reglamento en estudio pretendió fortalecer el sistema de comisiones de aquella época, pues contemplaba que, un presidente de comisión podía solicitar información directamente al Poder Ejecutivo; sobre la deliberación de proyectos de leyes, se discutía primero en lo general y después cada artículo; ninguna proposición podía presentarse por más de siete diputados, excepto cuando versara sobre un Estado. Además, todo proyecto de ley que presentara el Supremo Gobierno y las Legislaturas de los Estados, se mandaba a la comisión correspondiente.

Finalmente, por lo que respecta al Congreso que abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, sobresalieron entre los moderados: La Fragua, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Lacunza, Rivapalacio, Cevallos, Cardoso, Comonfort, Herrera, Zubieta, y Mariano Otero. Por otro lado, entre los llamados “puros”, además de Valentín Gómez Farías y de Crescencio Rejón, aparecían algunos elementos nuevos tales como Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente y Eligio Romero. Por otro lado, de los líderes del Partido Conservador únicamente participaba en el nuevo Congreso Ignacio Aguilar y Marocho.¹¹⁶

¹¹⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Op. Cit.*, pp. 62 y 63.

12.- Reglamento interior del Congreso Constituyente de 1856-57.

El Congreso Constituyente estuvo integrado por los diputados de todos los Estados y Territorios; cada uno representaba a 50,000 habitantes o fracción que pasara de 35,000; en caso de que las entidades no contaran con esta población, tendrían derecho a un legislador. El sistema electoral era indirecto: 500 personas nombraban a un elector primario y por cada 20 electores primarios se nombraba a uno secundario, quienes, reunidos en las capitales políticas de los Estados o Territorios, escogían a los diputados integrantes del Congreso. Se dio el caso de que, algunos constituyentes reunieran en sus personas la representación de más de un Estado, como Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Ponciano Arriaga. De esta forma, para el 18 de febrero de 1856, con un quórum de constituyentes, comenzaron las sesiones en el recinto de Palacio Nacional. Consecuentemente, sería hasta el 5 de febrero de 1857, cuando se sancionó y publicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumento jurídico considerado de corte liberal.

En las sesiones del 19 y 20 de febrero de 1856, se propuso la adopción del Reglamento Interior del Congreso Constituyente.¹¹⁷ De este modo, se planteó que la comisión de Constitución¹¹⁸ se integrara de siete individuos y dos suplentes, y que la gran comisión presentara un dictamen sobre la integración de las comisiones, como la de gobernación, compuesta por Sr. Riva Palacio (D. Mariano), Herrera (D.J. Ignacio), Sr. Barros, suplente Sr. Martínez de Castro; de relaciones, por Sr. Yáñez,

¹¹⁷ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. México. Editado por el Colegio de México, 1957. pp. 3 y ss.

¹¹⁸ La comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución, se puede considerar como la más relevante. Se conformó por Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, José Ma. Mata (suplente), Isidoro Olvera, Mariano Arizcorreta, Mariano Yáñez, León Guzmán, José Ma. Cortés (suplente) y Pedro Escudero. Por tanto, esta comisión presentó el 4 de julio de 1856, un proyecto en torno al cual, se desarrollarían los debates del Congreso.

En este Congreso Constituyente también se emitieron votos particulares, como los de Arriaga y José Ma. Castillo, quienes pugnaron por una justa distribución de la propiedad territorial; como el de Olvera, que estaba en contra de la suspensión del Senado, así como el del diputado Moreno, que no estuvo de acuerdo con la comisión de constitución respecto al borrador del proyecto de la Constitución. En cambio, otra posición fue la del titular del Ejecutivo (Comonfort), quien aludió la restauración de la Constitución de 1824. Véase a Zarco, Francisco, *Historia del Congreso*, ob.cit., pp. 53, 260, 313 y ss; Dublan, Manuel, ob.cit. T. VIII, 1877, pp. 384-415.

Sr. Castillo Velasco, Sr. Zarco, suplente Sr. Sierra (D. Ignacio); de hacienda, por el Sr. Prieto, Sr. Escudero y Echánove, Sr. Arriaga, Suplente Sr. Echaiz; de crédito público, por Sr. Castañeda, Sr. Navarro, Sr. Castañares, suplente, Sr. Farías (D. Benito); de justicia, Sr. Cardozo, Sr. García Anaya, Sr. Mariscal, suplente, Sr. Barrera (D. Eulogio); de negocios eclesiásticos, Sr. Romero Díaz, Sr. Buenrostro (D. Manuel), Sr. Alatríste, suplente, Sr. Lazo Estrada; de guerra, Sr. Cevallos, Sr. Cendejas, Sr. Mata, suplente, Sr. Márquez; de industria, Sr. Reyes, Sr. Alcaraz, Sr. Muñoz Campuzano, suplente, Sr. Vargas; de libertad de imprenta, Sr. Rosas, Sr. Gallardo, Sr. Zatina Abad, suplente, Sr. Fernández (D. Justino); de policía, Sr. Viadas, Sr. Del Río, Sr. López (D. Vicente), suplente, Sr. Anaya y Hermosillo; de peticiones, Sr. Arias, Sr. Quijano, Sr. García Arellano, suplente, Sr. Romero (D. Manuel); de guardia nacional, Sr. Arriaga, Sr. Buenrostro, Sr. Rivapalacio (D. Vicente), suplente, Sr. Moreno, así como una sección de Gran Jurado.

Se propuso integrar otras comisiones (llamadas inquisitivas), como la que supervisaría los actos del Poder Ejecutivo; la que revisaría la administración de Santa Anna, con el fin de averiguar actos por los cuales, varios ciudadanos fueron confinados y otros desterrados al extranjero; la encomendada para estudiar y dar seguimiento al Tratado de la Mesilla y los contratos de armamento, vestuario y buques de guerra.

Como comisiones especiales sobresalen, la encargada de discutir el Reglamento Interior del Congreso Constituyente; la que atendió la cuestión de Coahuila y Nuevo León; la facultada para dictaminar si se admitían las facultades del gobierno para hacer objeciones a los decretos y resoluciones del Congreso; la responsable sobre la división territorial y la de estilo, con el objeto de revisar los artículos constitucionales que sean aprobados.

Además, se plantearon las segundas comisiones de justicia, integradas por los Sres. Larrazabal, Páez y Llano, suplente el Sr. Revilla; de gobernación, por los Sres. Valcárcel, Contreras Elizalde y Cerqueda, suplente el Sr. Moreno; de hacienda, los Sres. Fuente, Gómez y Noriega, suplente el Sr. Velásquez; y la de guerra, los Sres. Díaz González, García Conde, Garza Melo, suplente, el Sr. Goytia.

La Constitución de 1857 depositó el ejercicio del poder legislativo en una asamblea llamada Congreso de la Unión, integrada por representantes elegidos en su totalidad cada dos años. En la Constitución de 1857 se suprime al Senado, para quedar el Poder Legislativo integrado por representantes elegidos por los ciudadanos en su totalidad cada dos años. Esta Constitución no le concedió al Ejecutivo el derecho de veto, pues solo se otorgaba la facultad de manifestar su opinión a todo proyecto de ley en un término de 7 días. Por tanto, durante el procedimiento legislativo, se concedía al órgano legislativo la totalidad de los actos legislativos, así como dispensar el veto si consideraba el asunto de notoria urgencia, por lo que únicamente se dejaba al Ejecutivo meras opiniones. Las resoluciones del Congreso serían leyes o acuerdos económicos.

También estableció la facultad de control y aprobación de las cuentas públicas, las cuales eran revisadas por una comisión que supervisaba el gasto de la cuenta del año anterior y dictaminar sobre el presupuesto del año siguiente, ya que tendrían que aprobarse en el segundo periodo de sesiones por el Congreso de la Unión. De esta forma, la Constitución de 1857 otorgaba una preponderancia a la asamblea legislativa, incluso, se contempló el principio de inviolabilidad parlamentaria a los legisladores por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.

Para integrar al Congreso, la elección era de manera indirecta: se nombraba un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, bajo el supuesto de que, una cantidad reducida llevaría a la cámara mayor número de diputados; mientras más numerosa fuera, más directo sería el gobierno que ejerciera el pueblo. Para ello, se otorgaba la facultad de auto calificación de las elecciones de los diputados al propio órgano legislativo; se establecía como quórum legal la mitad más uno de sus miembros presentes en el Pleno.

Para ser diputado se requería haber cubierto ciertos requisitos, como tener veinticuatro años; ser vecino del Estado o territorio y no pertenecer al estado eclesiástico; no se permitía ser miembro del Congreso o de algún empleo del Poder Ejecutivo. Para poder desarrollar los trabajos del Congreso de la Unión, se

establecían dos periodos de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, con posibilidades de prorrogarse 30 días más; el segundo iniciaba el 1º de abril y terminaba el 31 de mayo, con probabilidades de ampliarse otros 15 días. Asimismo, se preveía la presencia del Presidente de la República en la sesión de apertura del periodo de sesiones del Congreso, en la que pronunciaba un discurso para explicar el estado que guardaban los asuntos de la Nación.

13.- Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857.

El Congreso de la Unión disponía de varias facultades, como emitir su propio reglamento interior y poder concretizar las potestades concedidas en la Constitución. Por ende, el 4 de diciembre de 1857 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. Esta normatividad jurídica rigió hasta el 20 de diciembre de 1897, fecha en que se expidió otro reglamento.

El trabajo en comisiones fue bastante dinámico, ya que en éstas es en donde se realizaba el verdadero trabajo legislativo y se establecían las estrategias propias del órgano representativo. Estas comisiones fueron permanentes u ordinarias (integradas de tres a cinco miembros), como la de puntos constitucionales, la de relaciones exteriores, de examen de las disposiciones legislativas de los Estados, de gobernación, de libertad de imprenta y propiedad literaria, de justicia, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de guerra, de guardia nacional, de marina, de fomento, de arreglo del sistema general de pesos y medidas, de colonización, de industria fabril, de agricultura, de comercio extranjero, de comercio interior, de legislación mercantil, de minería, de establecimientos de beneficencia, de hacienda, de crédito público exterior, de crédito público interior, de peticiones, de corrección de estilo, de policía interior de la cámara (para cuidar las impresiones, el presupuesto, etcétera) y la inspectora (vigilar que la Contaduría Mayor cumpliera sus deberes).

Las comisiones especiales se instauraban por acuerdo de la propia Cámara conforme la urgencia y calidad de los negocios.

Hubo una gran comisión, formada de un diputado por cada Estado o territorio y por el Distrito Federal. Se integraba al día siguiente a la apertura del primer periodo de sesiones. Es significativo exponer que, sus funciones eran similares a las de comisiones permanentes.

Igualmente, se conformaban comisiones de cortesía, como al encargado de asistir a funerales de los propios legisladores (integradas de tres a cinco individuos), en signo de fraternidad y condolencia; la que recibía al Presidente de la República cuando acudía al salón de sesiones (de diez miembros y dos secretarios), y la que recepcionaba al Presidente de la República cuando prestaba juramento (cuatro diputados y dos secretarios). Simultáneamente, para un mejor desempeño de las comisiones, sus presidentes podían solicitar documentación a las oficinas de la nación cuando fuera necesario.

Acerca de la Comisión Permanente, en agosto y diciembre de 1861 se emitió su Reglamento interior.¹¹⁹ Se instalaba el mismo día en que el Congreso cerrara sus sesiones, con un diputado de cada Estado y territorio y uno por el Distrito Federal. Dentro de sus funciones destacan, el uso de la guardia nacional; convocar a sesión extraordinaria del Congreso, por sí o a petición del Ejecutivo federal; recibir el juramento del Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte de

¹¹⁹ El día siguiente de cerradas las sesiones de cada periodo, se reunían los individuos nombrados para formar la Diputación Permanente y elegir dentro de ellos un presidente, un vicepresidente, dos secretarios propietarios y los suplentes respectivos, con los que se declaraba instalada y se informaba al Ejecutivo por medio de una comisión. En ausencia del presidente, ejercían sus funciones el vicepresidente y a falta de éste, el más antiguo de los nombrados.

La Comisión Permanente, para desempeñar sus atribuciones constitucionales y las encomendadas por el Congreso, lo hacía a través de sesiones públicas o secretas, cuya duración era de cuatro horas (de la una a las cinco de la tarde), con posibilidades de prolongarse por acuerdo de la diputación. Para iniciarse una sesión, se necesitaba la concurrencia de por lo menos la mitad más uno de los miembros de este órgano camaral.

Además, se nombraban comisiones de tres individuos en diversos ramos, con el fin de presentar los dictámenes de los negocios urgentes y los que quedaran pendientes en el Congreso. Por ende, en la última sesión de la diputación permanente, la secretaría presentaba una lista que expresara el número y calidad de los expedientes. Al respecto, se puede consultar el *Reglamento Provisional de la Diputación Permanente del Congreso de la Unión*, aprobado el 5 y 6 agosto, el 26 de diciembre de 1861. México. Edit. Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José Malia Sandoval. 1868.

Justicia; exigir a las comisiones que dictaminaran los expedientes que tuvieran en su poder, entre otras.

El reglamento en estudio surgió durante un Congreso Unicameral integrado por diputados, ya que el Senado desapareció como cámara colegisladora. Sin embargo, en la sesión del 26 de abril de 1870, se votó la reforma constitucional por los dos tercios del Congreso para crear la Cámara de Senadores, para luego turnarse a las legislaturas estatales el 6 de noviembre de 1874 y publicarse el 13 del mismo mes y año.¹²⁰ Consecuentemente, con estas reformas se instauró la Comisión Permanente con idéntica denominación a la actual. Se previó como requisito, el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, para convocar al Congreso a periodo extraordinario de sesiones. Esta comisión se integraba con un presidente, un vicepresidente y los secretarios necesarios; sesionaba en público o en privado de lunes a jueves, con una duración de tres horas.¹²¹ Una vez cerrado el periodo de sesiones del Congreso, los presidentes de

¹²⁰ A partir de 1874, las facultades del Congreso se ejercieron de manera separada por ambas cámaras, por lo que tuvo que reformarse el artículo 52 constitucional e instaurar el sistema de elección directa para elegir a los diputados, así como el artículo 58, con el fin de disponer el sistema indirecto para los senadores. Dentro de los argumentos para reinstalar al Senado (entre ellos los de Benito Juárez), se decía que era necesario restringir el régimen instaurado a partir de 1856-57 (más cercano al parlamentarismo), en razón de que maniató al Ejecutivo, por lo que se proponía un plebiscito que dio como resultado la propuesta para que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos cámaras y se distribuyera entre ellas sus atribuciones; que el Presidente de la República contara con el veto suspensivo en las resoluciones del legislativo; que los informes que el Ejecutivo mande al Legislativo sean por escrito; que la diputación permanente tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; que se determine el modo de sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, el Congreso General quedaría dividido en dos cámaras, la de diputados, formada por representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, y la de senadores, integrada de dos legisladores por Estado y por el Distrito Federal. Esta última se renovaba por mitad cada dos años, hecho que beneficiaba al federalismo y servía de contrapeso político a su colegisladora.

En consecuencia, el procedimiento legislativo tuvo una significativa transformación. Las leyes se presentarían en una cámara de origen y otra revisora, y el titular del Poder Ejecutivo podía regresarlas a las cámaras de origen si no estaba de acuerdo. De esta forma, se estableció la obligatoriedad de consultar al Ejecutivo en todos los casos de formación de leyes. A los interesados en el tema, favor de acudir a Tamayo L., Jorge, "Considerando cuarto de la Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales," en Juárez, Benito, *Documentos, discursos y correspondencia*, México. Sepanal. 1970. T. XII, p. 325; *Diario de los Debates*, 7º Congreso Constitucional de la Unión. T. III. México, Edit. Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1874.

¹²¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. México. T. II. Abril-mayo de 1878. México. Imprenta de Ireneo Paz.

las comisiones entregaban a la secretaría de sus respectivas cámaras, los expedientes pendientes de despacharse para turnarlos a la Comisión Permanente.

Instaurado el Senado, la gran comisión se integró por el diputado o senador más antiguo de cada uno de los Estados o territorios. El 17 y 18 de septiembre de 1875 (primer año de sesiones) se propusieron varias comisiones, como la de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones, de hacienda, de justicia, de instrucción pública, de industria, de policía, de peticiones, de colonización, de guerra, de corrección de estilo, de reglamento e insaculados del Gran Jurado (con 15 miembros).

Las comisiones anteriores se consideraron como permanentes, pues se creaban en cada legislatura hasta 1898, año en que se emitió el nuevo reglamento interior. Incluso, se añadían comisiones en cada periodo de sesiones, como la encargada de imponer penas a la autoridad administrativa, la de armas prohibidas, la de suspensión de los derechos de ciudadanía, la de obras del desagüe y limpia de la ciudad de México, comisiones de cortesía, de comunicaciones y de obras públicas, la comisión de reglamentación del artículo 28 constitucional, entre otras.

Respecto el trámite de las iniciativas de ley, se iniciaba con el dictamen de comisión, aunque se podía dispensar en caso de notoria urgencia si así lo calificaban dos tercios de los legisladores de la comisión.

También se reguló el funcionamiento de otras comisiones, como la instaladora de las cámaras, las dictaminadoras del colegio electoral; las estructuradas; la inspectora de la Contaduría Mayor (conformada de cinco diputados nombrados en forma secreta en los primeros 8 días del periodo de sesiones de cada bienio constitucional); la de presupuesto, constituida durante el primer periodo de sesiones, con la misión de examinar el proyecto de presupuesto del año próximo y la cuenta del año anterior, ambos presentados por el Ejecutivo federal.

Cabe destacar que los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 son probablemente los más importantes que se han dado en México. En muy pocas

ocasiones se ha reunido a un grupo de personas con la calidad moral, la preparación intelectual y la visión del grupo de liberales que participó activamente en los debates. Debe destacarse que entre los conservadores destacaron las intervenciones de Marcelino Castañeda, Mariano Arizcorreta y Vicente López. Por los liberales: Ignacio Vallarta, Ignacio Ramírez (Nigromante), José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Manuel Doblado, Gómez Farías, Lerdo de Tejada, González Ortega, Melchor Ocampo, Benito Juárez, León Guzmán, Guillermo Prieto y Francisco Zarco, entre otros.¹²²

14.- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de diciembre de 1897 y vigente a partir del 1º de septiembre de 1898.

Este reglamento lo promulgó el presidente Porfirio Díaz.¹²³ Con el fin de examinar e instruir los negocios hasta ponerlos en estado de resolución, cada cámara podía aumentar o disminuir las comisiones permanentes o especiales. Para la designación de las comisiones, el reglamento preveía a la gran comisión. En la Cámara de Diputados se integraba por un representante de cada estado y territorio y otro por el Distrito Federal, designados al día siguiente de la apertura del primer año de sesiones del Congreso; en el Senado se integraba por el legislador más antiguo, en representación de su Estado o del Distrito Federal, elegidos un día posterior a la apertura del primer año de sesiones del Congreso.

Se nombraban varias comisiones a propuesta de la mesa directiva de cada cámara, como la de relaciones exteriores, de gobernación, de justicia e instrucción pública, de fomento, de comunicación y obras públicas, de guerra y marina, de

¹²² De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, pp. 73 y 74.

¹²³ *Anuario de Legislación y Jurisprudencia, Sección de Legislación*. Colección completa de decretos, circulares, acuerdos y demás disposiciones legislativas. Director Lic. Rafael Ortega, abogado de los Tribunales de la República, fundado por Pablo Macedo y Miguel S. Macedo. Directores Generales Miguel S. Macedo y Agustín Rodríguez, abogados de los Tribunales de la República. México. Año, XIV, Edit. Anuario de Legislación y Jurisprudencia, 1987, pp. 1159-1185. Este reglamento sirvió como modelo para el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934.

hacienda y crédito público y la de puntos constitucionales. Estas comisiones se aprobaban por mayoría de votos por el pleno de las respectivas cámaras.

Otras comisiones de carácter permanente fueron, la de puntos constitucionales, de relaciones exteriores, de gobernación, de justicia, de instrucción pública, de hacienda, de crédito público, de guerra, de marina, de fomento, de comunicaciones y obras públicas, de peticiones, de administración, de corrección de estilo, de redacción del diario de debates, de biblioteca y archivo, la inspectora, las secciones del Gran Jurado, la comisión de poderes (que se nombraba en la Junta preparatoria de cada cámara), la de administración, de corrección de estilo, de redacción del diario de los debates y la de biblioteca y archivo.

Igualmente, se regularon otras comisiones, como la de presupuestos y cuentas, integrada por cinco individuos nombrados el día penúltimo del primer periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, con el fin de recibir el proyecto de presupuesto del año siguiente y las cuentas del anterior, para dictaminar lo correspondiente en el siguiente periodo de sesiones; la comisión inspectora de la Contaduría Mayor, nombrada el día siguiente del primer periodo de sesiones para toda la legislatura; las comisiones instaladoras; las escrutadoras y las dictaminadoras del Colegio Electoral; las escrutadoras y las de cortesía o ceremonial.

Es significativo enunciar que, cuando el Presidente de la República asistía al Congreso (apertura de sesiones o toma de protesta), lo recibía una comisión de seis diputados e igual número de senadores y un secretario de cada cámara, para acompañarlo hasta su sitio y su salida. Otra comisión de ceremonial se formaba cuando, una comisión pasaba de una a la otra cámara, por lo que se nombraba en ésta a otra de seis individuos para que acompañara a la primera a su entrada y salida del recinto camarál.

Había otra comisión de cortesía de dos personas, encargada de recibir en el salón de sesiones a los diputados o senadores que se presentaban a protestar su

cargo, así como la de dos individuos para visitar a los legisladores enfermos de gravedad. En caso de fallecer, se nombraba una comisión de seis miembros de la cámara. Cuando sucedían estos casos durante los periodos de recesos del Congreso, la Comisión Permanente se encargaba de cubrir las visitas a legisladores graves y actos fúnebres.

Las comisiones de administración eran, la inspectora y las secciones del Gran Jurado, las cuales funcionaban durante los recesos del Congreso. Esta comisión en cada una de las cámaras presentaba mensualmente, en sesión secreta, el presupuesto para cubrir las dietas de los legisladores, de los empleados de las secretarías y de la conservación de los edificios.

Si uno o más individuos de una comisión tuvieran interés personal en algún asunto, se abstendrían de votar y firmar el dictamen correspondiente, para luego dar aviso por escrito al presidente de la cámara para que lo substituyera. Un aspecto interesante es que, el presidente de la cámara no podía pertenecer a ninguna de las comisiones, mientras que los secretarios únicamente formaban parte de las de peticiones y de redacción del Diario de los Debates.

Las comisiones especiales se nombraban por las cámaras según la urgencia y calidad de los negocios; se integraban por tres miembros propietarios y un suplente. Primero se designaba su presidente, que en su ausencia lo suplía el siguiente en el orden de los nombramientos.

Los presidentes de las comisiones se responsabilizaban de los expedientes que les turnaran para su estudio. Toda comisión formulaba un dictamen sobre los negocios de su competencia en los quince días siguientes a su recepción, para luego someterse a votación. Dicho documento contenía una parte expositiva de las razones fundadas y una conclusión clara. Este dictamen debía firmarse por la mayoría de sus integrantes, incluso, se podían hacer votos particulares. Cuando una comisión estimara demorar o suspender el estudio de un asunto, lo comunicaba a la cámara en sesión secreta en los quince días siguientes.

Al término del último periodo de sesiones, los presidentes de las comisiones entregaban a la secretaría de sus respectivas cámaras, los expedientes que hayan quedado sin despacharse, para que después se turnaran a la Comisión Permanente.

Además, las comisiones podían solicitar documentos oficiales y entrevistarse con los Secretarios de Estado, así como con otras comisiones de la cámara colegisladora. De esta manera, la función investigadora de las comisiones se ampliaba, pues podían allegarse los elementos necesarios para el dictamen correspondiente. Esto significaba una forma de control sobre la actividad del Poder Ejecutivo.

15.- Reglamento para el Congreso Constituyente de 1916-17, del 27 de octubre de 1916 y publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1916.

Esta normatividad¹²⁴ de once artículos fue propuesta por Venustiano Carranza el 27 de octubre de 1916, con el objetivo de reglamentar los trabajos de instalación del Constituyente de Querétaro.¹²⁵

¹²⁴ *Reglamento para el Congreso Constituyente de 1917* (del 27 de octubre de 1916) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1916, aprobado y discutido por el Constituyente durante las sesiones del 4 al 6 de diciembre. Tomo IV, 4ª época, Número 131. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, pp. 540 y 550; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, T. I, editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1985. Coordinado por la Comisión Nacional para las celebraciones del 75 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, pp. 23, 41, 47, 72, 75, 119, 121, 145, 185, 239, 259, 321, 347, 371 401 y 445-477.

¹²⁵ La convocatoria del Congreso Constituyente se emitió el 19 de septiembre de 1916, bajo la argumentación siguiente: se reconocía al pueblo como detentador de la soberanía popular; se decretaba que el encargado del Ejecutivo convocaría a un Congreso Constituyente, cuya base poblacional para la elección sería de 60 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil, o un representante por Estado o Territorio si la población (de acuerdo al censo de 1910) era menor a esta cifra; para ser diputado a este Constituyente, se requería no haber participado con los Gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. El Congreso trabajaría en un proyecto de Constitución reformada que le presentaría el encargado del Ejecutivo, por lo que se fijaban dos meses para concluir esos trabajos.

El Congreso Constituyente iniciaría sus funciones en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. Las elecciones para integrar este Constituyente serían el 22 de octubre, calificadas por el propio Congreso. De los 246 distritos electorales en los que se dividía el país, solo se realizaron comicios en 219, de los cuales, en 203 se contó con un propietario y un suplente, en 12 distritos sólo con propietarios y en 4 con suplentes. Fueron 30 las diputaciones que integraron el Congreso Constituyente para representar el territorio nacional. Los Estados que aportaron más legisladores fueron, Jalisco con 20, Veracruz con 19, Guanajuato y Puebla con 18 respectivamente, Michoacán con 17, Estado de México y Oaxaca con 16 cada uno, Distrito Federal con 12,

Los diputados presentes entregarían sus credenciales a los secretarios de la mesa. Enseguida, se procedería a elegir en un solo acto (por escrutinio secreto y por mayoría de votos) a dos comisiones: una de quince personas para estudiar y rendir un dictamen sobre la legitimidad del nombramiento de los miembros del Congreso, y otra de tres individuos para examinar las credenciales de los quince sujetos.

El presidente del Congreso nombraría dos comisiones de cortesía de cinco miembros, una para hacer del conocimiento al primer jefe de la República de la hora y lugar para la solemne instalación de este órgano legislativo; la otra comisión, para recibir al titular del Poder Ejecutivo en la puerta del salón de sesiones.

Una vez instalado el Congreso Constituyente, se procedió a organizar el estudio y discusión de la reforma a la Constitución de 1857. De esta manera, el 2 de diciembre de 1916 se formó la comisión de reglamento, integrada por los diputados José Silva Herrera, Marcelino Dávalos y Calderón, con el fin de analizar la normatividad interna del Congreso Constituyente.

Hubo otras comisiones, como la encargada de redactar los artículos 27 y 123 respecto la propiedad de la tierra y los derechos laborales; de administración, conducida por Antonio Madrazo, José Reynoso, Amador Lozano y Antonio Ancona; del diario de debates, integrada por Juan de Dios Bojórquez, Fernando Lizardi, Ernesto Meade y Rafael Martínez; de corrección y estilo, por Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Cevallos; la de peticiones, por Fernando Lizardi, José Truchuelo y Flavio Bohórquez, cuya misión, era atender las relaciones interinstitucionales del Congreso con grupos de la sociedad interesados en debatir ciertos temas; del archivo y biblioteca, formada por Amador Lozano, Francisco

Hidalgo con 11 y San Luis Potosí con 10. Con estas Entidades Federativas se integró el 74% del total del Congreso. No obstante, se celebraron algunas juntas fuera de las reglas establecidas en la convocatoria. Así, el Colegio Electoral terminó sus funciones el 25 de enero de 1917. Estos legisladores provenían de diversas ocupaciones y clases sociales, como abogados, ingenieros, profesores, periodistas, contadores públicos, farmacéuticos, mineros, ferrocarrileros, líderes obreros, actores teatrales, militares, agricultores, artesanos, comerciantes y empleados. Para consultar el tema véase a Rabasa E. y Caballero, Gloria, *Mexicano: esta es tu Constitución*, 4ª edición, México, 1984. H. Cámara de Diputados LII Legislatura, pp. 393-412; Romero Flores, Jesús. *La Revolución como nosotros la vivimos*. México. 1963, pp. 153 y ss.

Ramírez y Enrique O’Farril; las dos comisiones de Gran Jurado (que no rindieron ningún dictamen), la primera se integró por Heriberto Jara, Francisco Ortiz Rubio, Amado Aguirre, Ramón Castañeda y Silvestre Dorador, y la segunda (que fungiría como resolutive) se conformó por Esteban B. Calderón, Alberto González, Ramón Rosa, José Álvarez y Reynaldo García. Estas comisiones permanentes se instituyeron de tres miembros, con la obligación de presentar los dictámenes respectivos de sus negocios.

El 5 de diciembre surgieron acaloradas discusiones para integrar la comisión de Constitución. El argumento fue que, se necesitaban personas dedicadas al estudio de asuntos constitucionales, ya que cualquier abogado por más inteligente que sea y que no se haya aplicado al estudio de estos tópicos, no ayudaría a la asamblea a deliberar sobre la nueva Carta Magna que se propugnaba. Por ende, el 6 de diciembre de 1916 se propuso la composición de esta comisión, la cual fue impugnada por la mesa directiva. La comisión estaba integrada por José Natividad Macías, Gerzay Ugarte y Guillermo Ordorica, quienes fueron rechazados por la mayoría de los legisladores, bajo la explicación de que, al estar ligados al Ejecutivo harían prevalecer su proyecto. Entonces, se integró con otros constituyentes, como Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

16.- Reglamento del gobierno interior para ambas cámaras. 1934.

Por lo que hace a la regulación de la vida interna del Congreso, el 20 de marzo de 1934 fue expedido un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General¹²⁶; mismo que eventualmente fue parcialmente derogado por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, en todo aquello que no se opusiera a la misma.

Comisiones permanentes:

¹²⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, Breve Historia del Congreso en México: Siglo XX, México, UNAM, 2012, p. 33.

- Agricultura y Fomento.
- Asistencia Pública.
- Aranceles y Comercio Exterior
- Asuntos Agrarios.
- Asuntos Indígenas.
- Bienes y Recursos Nacionales.
- Colonización.
- Comercio Exterior e Interior.
- Corrección de Estilo.
- Correos y Telégrafos.
- Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
- Defensa Nacional.
- Departamento del Distrito Federal.
- Economía y Estadística.
- Educación Pública.
- Ejidal.
- Ferrocarriles.
- Fomento Agrícola.
- Fomento Cooperativo.
- Gobernación.
- Gran Comisión.

- Hacienda.
- Impuestos.
- Industria Eléctrica.
- Industrias.
- Primera de Insaculación de Jurados.
- Segunda de Insaculación de Jurados.
- Justicia.
- Justicia Militar.
- Marina.
- Materiales de Guerra.
- Migración.
- Minas.
- Obras Públicas.
- Pesca.
- Petróleo.
- Planeación del Desarrollo Económico y Social.
- Previsión Social.
- Puntos Constitucionales.
- Reglamentos.
- Recursos Hidráulicos.
- Relaciones Exteriores.

- Salubridad.
- Sanidad Militar.
- Seguros.
- Servicio Consular y Diplomático.
- Tierras Nacionales.
- Turismo.
- Vías Generales de Comunicación.

Comisiones ordinarias.

- Administración.
- Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda (diputados).
- Presupuestos y Cuentas (diputados).
- Revisora de Credenciales.

La gran comisión de las Cámaras de Diputados y Senadores¹²⁷ se instituyó con la publicación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General

¹²⁷ La gran comisión de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica, contaba con un coordinador por cada entidad federativa y el Distrito Federal; su mesa directiva se integraba por un presidente, dos secretarios y dos vocales. Dentro de sus funciones destacan, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes de las entidades federativas y de las regiones del país; plantear a la cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; proponer los integrantes de las comisiones y comités y coadyuvar en sus tareas; plantear el presupuesto anual de la cámara, y las demás atribuciones conferidas en esta ley y en las disposiciones reglamentarias. A iniciativa de la gran comisión, el 29 de diciembre de 1986, la LIII legislatura aprobó el nombramiento de delegaciones y comisiones de representación y cortesía, para los compromisos nacionales e internacionales que se pudieran presentar durante los recesos del Congreso de la Unión.

La gran comisión del Senado se contemplaba en el artículo 103 de la ley en comento, integrada por un senador de cada Estado y del Distrito Federal. Su elección se llevaba a cabo por sorteo, cuyos miembros nombraban por mayoría de votos a un presidente y a un secretario (artículo 104). Dentro de sus funciones principales (artículo 105) destacaban, proponer el personal de las comisiones ordinarias y especiales; la designación de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral; el nombramiento del Oficial Mayor y Tesorero de la Cámara; dirigir y vigilar los servicios internos. Esto con el fin de cumplir con eficacia el trabajo en las comisiones.

de 1934, además de regularse en la Ley Orgánica de 1979. En este órgano recaían funciones administrativas (que perseguía un mejor desarrollo de los trabajos) y de protocolo político, pues su presidente era el representante del Poder Legislativo ante los otros Poderes de la Unión.

17.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979.

El numeral 70 en sus párrafos II y IV constitucional, estipula que, el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento, la cual no puede vetarse ni necesitará de promulgación por el Ejecutivo Federal para iniciar su vigencia. Así, el texto original de este artículo fue sancionado en la reforma de 1977, ya que el Constituyente de 1917 otorgaba al Congreso la facultad de hacer su propio reglamento interior (artículo 73, fracción XXIII, derogado por dicha reforma). A partir de 1977, el Congreso de la Unión contaría con un ordenamiento reglamentario y con una legislación ordinaria. Es así como se eleva a rango constitucional el principio de “autonomía del Poder Legislativo”, que lo faculta para establecer por sí mismo su estructura y funcionamiento interno a través de la Ley. Así, se establece una excepción al procedimiento legislativo, es decir, si todas las leyes son sancionadas, promulgadas y pueden ser vetadas por el Ejecutivo, en el caso de la Ley Orgánica del Congreso estas facultades no aplican. De esta forma, dicha ley se publicó el 25 de mayo de 1979 en el Diario Oficial de la Federación, para dar cumplimiento al deseo del Constituyente Permanente de otorgar autonomía en la creación de las leyes que rigen su vida institucional.

Esta ley determinó las diferentes comisiones que integraban ambas cámaras. A partir de 1824 se autorizaba a cada cámara la creación de comisiones permanentes y especiales. Para la mejor conducción de sus tareas, la normatividad interna del Congreso unificó la existencia y designación de las mismas. El Senado se sujetó al Reglamento Interior del Congreso General respecto a la clasificación de las comisiones, mientras que en la Cámara de Diputados se introdujo una nueva. En ambas cámaras se conformaron comisiones transitorias para investigar el funcionamiento del sector paraestatal, producto de la reforma política de 1977.

Asimismo, se introdujo la figura del “comité”, para las funciones operativas de la propia cámara. Hubo otras reformas a los artículos 15, 23 y 24 de esta ley, publicadas el 28 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 15 establecía que, la comisión instaladora del Colegio Electoral recibía las constancias de mayoría remitidas por la Comisión Federal Electoral, así como las listas e informes del partido que obtuviera el mayor número de dichas constancias. Los partidos políticos enviaban a tal comisión las listas de los presuntos diputados que en su representación integrara el Colegio Electoral. El artículo 23 establecía, como una obligación del secretario de la mesa directiva del Colegio Electoral, comunicar con 24 horas de anticipación los casos a tratar en la sesión plenaria; además, que la calificación de la elección de los diputados debía concluirse el 29 de agosto. Por su parte, el numeral 24 se refería a la calificación que hacía la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, resoluciones que eran definitivas e inatacables.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplaba en sus artículos 107 al 120, varias peculiaridades de la Comisión Permanente: su composición; la integración de su Mesa Directiva; la alternancia de su presidencia; lo relacionado con la iniciativa de leyes o decretos, las cuales se turnaban a la comisión correspondiente de cada cámara; la adopción de resoluciones por mayoría de votos; sus sesiones durante el periodo extraordinario; la convocatoria a periodo extraordinario, con el fin de que el Congreso designara Presidente de la República interino o sustituto; la integración de tres comisiones en la Comisión Permanente, para el despacho de los asuntos y lo relativo al inventario de labores, a fin de remitirlo a cada cámara.

Es oportuno señalar que, en 1981, la comisión instaladora del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados registró algunas modificaciones en la Ley Orgánica. En el artículo 14 se instituía que, con integrantes de la legislatura que terminaba, se instalaría dicho Colegio en la legislatura siguiente. Sus miembros fueron cinco, uno el presidente, dos secretarios con dos suplentes. Esta comisión

integraba la Mesa Directiva del Colegio Electoral, constituida con un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.

Las comisiones de cortesía de la Cámara de Diputados participaban a los Poderes de la Unión y a la legisladora, sobre la instalación o clausura de los trabajos ordinarios, de eventos cívicos o los informes de labores de los gobernadores en las entidades federativas.

También se contemplaban comisiones ceremoniales de naturaleza transitorias, por ejemplo, cuando caía enfermo un miembro de las cámaras se nombraba una comisión de dos individuos para dar cuenta de su estado de salud, que en caso de fallecer, esa delegación se integraba por seis legisladores; una representación de seis diputados y seis senadores para recibir al C. Presidente de la República cuando asistiera a protestar el cargo y otras comisiones para acompañarlo de su residencia a la cámara y viceversa; las comisiones que visitaban a la cámara legisladora eran recibidas por otras comisiones, y la comisión que atendía a personas de los ámbitos económico, político, empresarial, etcétera.

Las comisiones interparlamentarias se nombraban por el Pleno al final de un periodo ordinario de sesiones, cuyo objetivo era la representación de la cámara en reuniones de órganos legislativos entre dos o más países.

Las comisiones ordinarias de cada cámara presentaban algunos rasgos comunes y otros que las diferenciaban. Las comisiones de la Cámara de Diputados podían ser de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Las dos primeras eran de carácter permanentes (denominadas ordinarias) y las dos últimas se consideraban transitorias.

a) Comisiones ordinarias:

De Dictamen Legislativo. - Sobre estas comisiones hacen referencia los artículos 71 y 72, inciso I de la Carta Magna, así como del proceso de formación de las leyes y el turno de los asuntos a dichos cuerpos legislativos, con la obligación de elaborar el dictamen correspondiente.

En el artículo 54 de esta Ley Orgánica, como comisiones ordinarias eran las siguientes:

- Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Comercio.
- Comunicaciones y Transportes.
- Defensa Nacional.
- Distrito Federal.
- Educación Pública.
- Energéticos.
- Gobernación y Puntos Constitucionales.
- Hacienda y Crédito Público.
- Justicia.
- Marina.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Pesca.
- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
- Reforma Agraria.
- Relaciones Exteriores.
- Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- Salubridad y Asistencia.
- Seguridad Social.

- Trabajo y Previsión Social.

- Turismo.

Las últimas legislaturas bajo la vigencia de esta ley incorporaron las comisiones de ciencia y tecnología; la de corrección de estilo; la de distribución y manejo de bienes de consumo y servicios; de vialidad y autotransportes; de ecología y medio ambiente; de información, de gestoría y quejas; de radio, televisión y cinematografía; de derechos humanos; y de asuntos fronterizos (creadas por la Legislatura LIII, las últimas dos).

Comités (art. 65).

-De Administración.

-De Biblioteca.

-De Asuntos Editoriales.

b) Vigilancia.

Vigilancia de la Contaduría Mayor.

Esta comisión se contemplaba en la fracción II del artículo 74 de la Constitución Política de nuestro país. Establece como facultad de la Cámara de Diputados, “vigilar, por medio de una comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”. Por tanto, la Ley Orgánica del Congreso General estipuló en su artículo 59 la existencia de esta comisión, así como su remisión a la Ley Orgánica de la Contaduría para su integración y funcionamiento.

c) Comisiones transitorias.

De investigación.

Investigación del sector paraestatal y organismos descentralizados. El tercer párrafo del artículo 93 de la Carta Magna, consagra la posibilidad de integrar este tipo de comisiones con el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos

descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Para ello, la Ley Orgánica en su artículo 52, precisó el carácter transitorio de esta clase de comisiones. Se integraban a petición de una cuarta parte de sus miembros; en el Senado se requería la mitad de sus miembros.

d) Jurisdiccionales.

- Primera sección instructora del Gran Jurado.

- Segunda sección instructora del Gran Jurado.

Estas comisiones se describían en los artículos 50 y 61 de la Ley Orgánica, cuya reglamentación y funcionamiento se precisaban en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su función residía en la intervención del desahogo del juicio político, del procedimiento de declaración de procedencia y en los casos de responsabilidad administrativa. Así, la Cámara de Diputados tuvo una comisión jurisdiccional con legisladores de los diversos partidos políticos.

Se contaba con 22 comisiones ordinarias, más ocho que se crearon y tres comités, que en total eran 33; además, la jurisdiccional y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estas comisiones se integraban con 17 diputados, excepto la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias, para la cual, se preveían 20 miembros, que en realidad y debido a su importancia se totalizaban 33. Esta integración de las comisiones se basaba en el interés de los partidos políticos por participar en ciertos temas, especialmente las cuestiones sociales y económicas.

Cámara de Senadores.

En el Senado se contemplaban comisiones ordinarias, especiales y transitorias, además de poderlas aumentar, disminuir o subdividir en los ramos necesarios.

a) Comisiones ordinarias:

- Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos.
- Aranceles y Comercio Exterior.
- Asistencia Pública.
- Asuntos Indígenas.
- Colonización.
- Comercio Interior.
- Corrección de Estilo.
- Correos y Telégrafos.
- Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
- Defensa Nacional.
- Departamento del Distrito Federal.
- Economía.
- Editorial.
- Educación Pública.
- Ferrocarriles Nacionales.
- Fomento Agropecuario.
- Fomento Cooperativo.
- Gobernación.
- Hacienda.
- Industria Eléctrica.
- Insaculación de Jurados.

- Justicia.
- Justicia Militar.
- Marina.
- Medalla Belisario Domínguez.
- Migración.
- Minas.
- Obras Públicas.
- Patrimonio y Recursos Nacionales.
- Pesca.
- Petróleo.
- Planeación del Desarrollo Económico y Social.
- Previsión Social.
- Puntos Constitucionales.
- Reforma Agraria.
- Reglamentos.
- Relaciones.
- Salubridad.
- Sanidad Militar.
- Seguros.
- Servicio Consular y Diplomático.
- Tierras Nacionales.

- Trabajo.
 - Turismo.
 - Vías de Comunicación.
- b) Comisiones Especiales.

El artículo 90 de la Ley en estudio contempla tres comisiones especiales.

- Estudios Legislativos.
- Administración.
- Biblioteca.

c) Otras comisiones:

- Gran Comisión.
- Comisión Instaladora.
- Comisiones Transitorias.

Estas comisiones compartían ciertas características, como tener un presidente, un secretario y los vocales que autorizara la Cámara, quienes no podían actuar en ninguna comisión durante su cargo; las comisiones tomaban sus decisiones por mayoría de votos y su presidente contaba con voto de calidad en caso de empate; debían seguir su desempeño constitucional durante el receso del Congreso; respecto al número de sus integrantes, se señalaba como mínimo dos miembros y un número no indicado de vocales que la cámara autorizara, por ejemplo, para la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica o el Reglamento no estipulaba cuántos participaban en las comisiones, por lo que en la práctica se integraba de cinco o seis representantes del pacto federal.

En 1985 la LIII Legislatura reformó el sistema de comisiones del Senado, que reducía de 65 a 23 comisiones ordinarias y nueve especiales¹²⁸, que a continuación se transcriben:

Comisiones Ordinarias

- 1.- Primera de Gobernación.
 - 2.- Segunda de Gobernación.
 - 3.- De Puntos Constitucionales.
 - 4.- De Relaciones Exteriores
- Primera Sección.
- Segunda Sección.
- Tercera Sección.
- Cuarta Sección.
- Quinta Sección.
- 5.- De la Defensa Nacional.
 - 6.- De la Marina.
 - 7.- De Hacienda.
 - 8.- De Desarrollo Económico y Social.
 - 9.- De Energéticos.
 - 10.- De Planeación Democrática del Desarrollo.
 - 11.- De Comercio y Fomento Industrial.

¹²⁸ Exposición de motivos del 4 de septiembre de 1985, por parte de la gran comisión de la Cámara de Senadores a la Asamblea General. *Diario de los Debates*, No. 2, pp. 6 y 7.

12.- De Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestal.

13.- De Asentamientos Humanos y Ecología.

14.- De Obras Públicas.

15.- De Salubridad General.

16.- Del Sector Social del Trabajo.

17.- Del Sector Social Agrario.

18.- De Turismo.

19.- De Pesca.

20.- Del Distrito Federal.

21.- De Justicia.

22.- De Reglamentos.

23.- De Corrección de Estilo.

Comisiones Especiales.

1.- De Estudios Legislativos.

Primera Sección.

Segunda Sección.

Tercera Sección.

2.- De Administración.

3.- De Biblioteca.

4.- Medalla "Belisario Domínguez"

5.- Jurisdiccional.

6.- De Asuntos relativos al Pacto Federal.

7.- De los Derechos Humanos.

8.- De Informática.

9.- Editorial.

Comisiones Transitorias.

1.- Las relativas a la consulta popular sobre trabajadores migratorios.

2.- Transitoria de Emergencia.

18.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 6 de julio publicada en el D.O.F. el 20 de julio de 1994.

El 1° de diciembre de 1992, la comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias presentó un proyecto que reformó cuarenta y dos artículos de la Ley General del Congreso de 1979. Se trataba de la minuta que había sido aprobada por la Cámara de Diputados, pero congelada por el Senado en 1992, por considerar que debían adicionarse cambios a otros treinta artículos de la citada ley. No obstante, se consideró que era necesaria una reestructuración completa de la Ley Orgánica del Congreso General, por lo que se derogó la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979 y se aprobó una nueva el 6 de julio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de ese mismo año. Con este acto se confirma la prerrogativa del Congreso de la Unión para dictar su ley que determine su gobierno interno y su funcionamiento, para evitar la injerencia de los otros poderes federales.

Del análisis de la ley de 1994, se realizó la siguiente clasificación de las comisiones:

a) Comisiones Permanentes u Ordinarias.

Se establecían para cada legislatura en la propia legislación del Congreso, con el fin de vincularse con las diversas áreas de la administración pública federal.

Su misión consistía en estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decretos, participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea.¹²⁹ Varios tratadistas las denominan comisiones de administración, por referirse al ámbito de la administración pública.

Las comisiones presentaban a la cámara para su aprobación, su presupuesto para cubrir las dietas de sus legisladores y empleados, así como la cuenta mensual del ejercicio presupuestal. En el Senado, estas comisiones eran las consecuentes:

- Agricultura.
- Ganadería.
- Silvicultura y Recursos Hidráulicos.
- Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Comunicaciones y Transportes.
- Defensa Nacional.
- Derechos Humanos.
- Desarrollo Social.
- Distrito Federal.
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Estudios Legislativos.
- Gobernación.

¹²⁹ Berlín Valenzuela, Francisco, ob.cit. nota 79, p. 236.

- Hacienda y Crédito Público.
- Justicia.
- Marina.
- Medalla Belisario Domínguez.

Celebraba sesión solemne en octubre de cada año, para imponer dicha presea al ciudadano seleccionado. Asistía el titular del Ejecutivo federal, los presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de ambas cámaras del Congreso, así como personalidades distinguidas.

- Pesca.
- Puntos Constitucionales.
- Reforma Agraria.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.
- Trabajo y Previsión Social.
- Turismo
- Jurisdiccional (integrada de acuerdo al artículo 76 Constitucional).

En la sesión inicial del primer período de sesiones ordinarias, estas comisiones se integraban para toda la legislatura. Contaban con un presidente, un secretario y los vocales que autorizara la cámara, quienes no podían actuar en ninguna comisión durante su cargo; sus decisiones se adoptaban por mayoría y el presidente contaba con voto de calidad en caso de empate; seguían en funciones durante el receso del Congreso de la Unión, y sus dictámenes e iniciativas que no se conocieran en su propia legislatura, la siguiente las podría abordar. Es atinado

agregar que, no existía señalamiento alguno en la legislación del Congreso de la Unión respecto al número de miembros que debían participar en las comisiones.

En la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias se constituían en septiembre del año en que iniciaba la legislatura, cuyos integrantes duraban un año.

- Agricultura.
- Artesanías.
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Asuntos Fronterizos.
- Asuntos Hidráulicos.
- Asuntos Indígenas.
- Bosques y Selvas.
- Ciencia y Tecnología.
- Comercio.
- Comunicaciones y Transportes.
- Corrección de Estilo.
- Cultura.
- Defensa Nacional.
- Deporte.
- Derechos Humanos.
- Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios.
- Distrito Federal.
- Ecología y Medio Ambiente.

- Energéticos.
- Fomento Cooperativo.
- Ganadería.
- Gobernación y Puntos Constitucionales.
- Hacienda y Crédito Público.
- Información, Gestoría y Quejas.
- Justicia.
- Marina.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Pesca.
- Población y Desarrollo.
- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
- Radio, Televisión y Cinematografía.
- Reforma Agraria.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.
- Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social.
- Turismo y Vivienda.

Los integrantes de las siguientes comisiones se designaban para toda la legislatura:

- Régimen Interno y Concertación Política.
- Dictamen Legislativo.

- Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tuvo varias reformas mediante las cuales se creaban, se suprimían o se fusionaban dependencias. En cambio, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no tuvieron modificaciones sincrónicas, lo que provocó que no hubiera asimetría entre la estructura del aparato gubernamental y las comisiones de las cámaras. No obstante, se podían crear adicionalmente varias de ellas, con el fin de subsanar estas disparidades en cada legislatura.

b) Comisiones Especiales.

Se integraban para atender asuntos determinados por el Pleno, por lo que una vez resueltos, estas comisiones desaparecían.¹³⁰ Eran cuerpos colegiados de carácter transitorio, cuyo objetivo era, atender ciertos proyectos para formular su dictamen y luego someterse al Pleno para su aprobación o rechazo. En ciertas ocasiones, el resultado permitía ampliar el tema y su carácter transitorio podía ser indefinido.

Varios doctrinarios del Derecho Parlamentario consideran que, las comisiones especiales se dividen en jurisdiccionales y de investigación. Al momento de constituirse están enteradas de su temporalidad y transitoriedad, por lo que sus funciones se realizan en los términos constitucionales y legales que acuerde la cámara respectiva. Estas comisiones conocerán del asunto encomendado, como las responsabilidades de los funcionarios públicos y el desempeño político, financiero y administrativo del Poder Ejecutivo. En estos temas, ambas cámaras del Congreso de la Unión actúan en conjunto para la aplicación de la norma constitucional.

No siempre estas comisiones gozan del carácter de transitorias, ya que la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento de juicio político por conducto

¹³⁰ *Ídem.*, p. 237.

de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos, con competencia exclusiva para los propósitos contenidos en esta ley. Esta subcomisión se ha instituido con carácter permanente para toda una legislatura, con el fin de cumplir las funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, la misma ley confirmaba el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales.

Una vez aprobada la comisión jurisdiccional, se designaban a cuatro integrantes para conformar la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en el Senado. Es de enfatizar que, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró la comisión jurisdiccional, la cual formaba parte de las comisiones ordinarias.

Las comisiones de investigación se caracterizaban por ser transitorias; funcionaban en los términos constitucionales y para los hechos que motivaban su creación. Estaban previstas en la ley, en el reglamento o en acuerdo parlamentario. Se designaban por la mesa directiva o la comisión de régimen interno y concertación política.

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 52 circunscribía a las comisiones de investigación para los efectos del artículo 93 Constitucional: “los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.”

Cuando las cámaras discutían una ley o un asunto concerniente a ciertas áreas de la Administración Pública Federal, se podía citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de Departamentos Administrativos, a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Así, las comisiones de investigación siempre se han creado para conocer el funcionamiento de la administración pública federal y de cualquier asunto de interés

público, es decir, para tratar las cuestiones a que se refiere el párrafo final del artículo 93 Constitucional. En estas comisiones se pueden hacer comparecer a testigos, visitar obras e instituciones públicas, empresas privadas, etcétera.

c) Otras Comisiones.

Se creaban comisiones conjuntas por ambas cámaras para ciertos asuntos, cuyas facultades eran bastante amplias, con el fin de hacer un mejor análisis de las cuestiones a tratar.¹³¹

En la Cámara de Diputados, la comisión de régimen interno y concertación política (creada por la ley de 1994)¹³² se integraba mediante un sistema que privilegiaba a la mayoría en aras de la gobernabilidad de la cámara, aunque trataba de reflejar un carácter plural y la presencia institucional de los grupos parlamentarios. Estas corporaciones se reconocían en el artículo 70 constitucional, el cual preveía que, “la Ley determinara las formas y procedimientos para las agrupaciones de los diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. De esta manera, la Ley Orgánica regulaba a dichos grupos como elemento estructural de la cámara.

La comisión de programación, presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados, ejercía sus funciones conforme a lo estipulado en las leyes

¹³¹ Las comisiones conjuntas son propias de los congresos bicamerales, pues participan integrantes de ambas cámaras para conocer asuntos legislativos o políticos de interés común. Este trabajo en conjunto propicia acuerdos que facilitan consensos para impulsar y resolver todo tipo de asuntos a deliberar.

¹³² Dentro de las funciones primordiales de la comisión de régimen interno y concertación política destacan, la de suscribir acuerdos con el Pleno; influir en el establecimiento de prácticas para destrabar los conflictos parlamentarios; junto con la mesa directiva, organizar los trabajos camarales, como la agenda legislativa, el orden del día de cada sesión; proponía a los integrantes de las comisiones el proyecto de presupuesto anual de la cámara, al Oficial Mayor y al Tesorero; hacía la presentación al Pleno de los nombramientos de los consejeros propietarios y suplentes que formaban el Consejo General del IFE. Por ello, a esta comisión se le denominaba como, la mesa de dirección de política interna de la cámara. Igualmente, esta comisión establecía vínculos con la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias (integrada con 20 legisladores de todos los grupos parlamentarios), con el objetivo de preparar los proyectos de ley o decretos, para adecuar y perfeccionar la normatividad interna que rige a las cámaras. Esta comisión impulsaba y realizaba los estudios que versaran sobre disposiciones jurídicas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas acerca de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos, las prácticas y usos camarales. En el Senado, estas funciones las efectuaba la comisión de estudios legislativos.

presupuestarias y en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 49 LOCG). Estas actividades se relacionaban con la administración pública en el ámbito de las Finanzas (ingresos y egresos).

Otra comisión que se vinculaba con las finanzas estatales es la comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, integrada por diecisiete diputados para toda la legislatura. Su primera función consistía en proponer una terna a esta cámara para que se nombrara al Contador Mayor. También atendía el buen funcionamiento de la Contaduría; examinar las cantidades gastadas, las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación y la justificación de los gastos realizados. Según el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General, la comisión de vigilancia ejercía sus funciones conforme a su propia Ley Orgánica, a fin de coadyuvar en la función de fiscalización de la cámara y sobre la cuenta pública del gobierno federal.

Las comisiones con una integración fija eran, la Comisión Permanente, que contaba con treinta y siete miembros; la comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con diecisiete diputados; la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias, con veinte; la comisión de presupuesto y cuenta, con cinco individuos. Hemos de expresar que, los grupos parlamentarios han influido en la integración de las comisiones.

d) De gobierno interior de las cámaras.

En la Cámara de Diputados estas comisiones eran, la de régimen interno y concertación política, la de gobernación y puntos constitucionales y la gran comisión. En la Cámara de Senadores eran, la comisión de gobernación y la comisión de régimen interno y concertación política. Sus funciones se relacionaban de acuerdo con el nombre que las identificaba.

Estas comisiones fueron de gran importancia en la LVII Legislatura, la cual se caracterizaba por la ausencia de una fuerza política dominante única y en consecuencia, muchos de los asuntos se resolvían a través de consensos. En tal virtud, se dice que “un sistema plural permite el análisis minucioso de los temas que

se vayan tratando y no impide la acción coherente en respuesta a las cuestiones de interés público”.¹³³

e) Comisiones Protocolarias o de Cortesía.

Se formaban para acompañar y recibir al titular del Poder Ejecutivo federal cuando acudiera al recinto legislativo.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (que estuvo en vigencia desde 1934), prevé la integración de comisiones protocolarias o de cortesía, cuya función ha sido meramente ceremonial, por ejemplo, en la apertura y clausura de los periodos de sesiones y en los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se han constituido en atención al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los diputados y senadores cuando protestan su cargo, y a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que acudan al recinto del Congreso.

Por su parte, las comisiones instaladoras de las cámaras se designaban antes de la clausura del último periodo de sesiones de cada legislatura. Estos cuerpos colegiados se integraban con cinco miembros, uno de ellos era el presidente, dos como secretarios y los dos restantes fungían como suplentes primero y segundo. Su misión era seguir el procedimiento de instalación de la nueva legislatura, por lo que recibían expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente de la República.

El número de estas comisiones fue mayor a las propias dependencias del más alto rango de la administración pública federal, pues mientras se integraba con las Secretarías enumeradas por la ley respectiva, la Ley Orgánica del Congreso

¹³³ Beloff, Max, *Instituciones Políticas Norteamericanas en la Década de los 70s*, México. Edit. Manual Moderno, 1980, p. 56.

comprendía 39 comisiones ordinarias, a las que se sumaban las conformadas para atender algunos proyectos legislativos.

19.- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente (1999).

Este ordenamiento fue publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1999. En sus disposiciones transitorias se determinó la abrogación de la Ley del 25 de mayo de 1979, así como su entrada en vigor a partir del día siguiente al de su publicación. Dicha ley está integrada por 135 artículos distribuidos en cinco títulos, a saber: del Congreso General; de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados; de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores; de la Comisión Permanente; y de la Difusión e Información de las Actividades del Congreso.

Esta normatividad fue la culminación de un proceso de discusiones parlamentarias entre los diversos grupos políticos representados en ambas Cámaras, cabe señalar que la inusitada correlación de fuerzas políticas que se dio en el la LVII Legislatura (1° de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 2000) de la Cámara de Diputados, originó la reconstrucción de las practicas acostumbradas durante el largo predominio del partido hegemónico.¹³⁴ De esta forma y por primera ocasión en la historia del Poder Legislativo en México, ningún grupo parlamentario pudo conformar por sí solo una mayoría absoluta en la Cámara baja.

Fue así como en aquella época se presentaron un total de 13 iniciativas de reforma a la Ley Orgánica de 1979 a partir del 28 de abril de 1998¹³⁵; todas fueron dictaminadas conjuntamente por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Derivado de un arduo proceso de debate y discusión, la nueva Ley emergió con gran cantidad de cambios fundamentales en cuanto a la estructura de la toma de decisiones político-administrativas al interior de las Cámaras, precisando además, las normas que constituyen la fuente formal del Derecho Parlamentario

¹³⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, Breve Historia del Congreso en México: Siglo XX, México, UNAM, 2012, p. 103.

¹³⁵ Ídem. P.105.

actual, a saber: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior (posteriormente los respectivos reglamentos para cada una de las cámaras) y los ordenamientos internos que cada cámara expida en el ejercicio de sus atribuciones.

Cabe destacar que la estructura contenida en la Ley Orgánica de 1999 estableció nuevos órganos parlamentarios (de los vigentes, dimos explicación en el Capítulo I) como son: la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Secretaría General, y las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios financieros. La Mesa Directiva se establece como un órgano de servicio de las propias cámaras, cuya función descansa sobre la base del apartidismo. El Presidente de la Mesa Directiva es quien conduce los trabajos de su respectiva cámara, y en el caso del Presidente de la Cámara de Diputados, también lo será en las sesiones del Congreso General. La Junta de Coordinación Política es el órgano al que compete alentar los entendimientos, puentes y convergencias políticas con las instancias y órganos que así lo precisen.

Es preciso señalar, que se redujo a 27 el número de Comisiones Legislativas, cuando existían con anterioridad más de 60, para así hacerlas coincidir con los despachos del Poder Ejecutivo. De tal forma, se suprimen responsabilidades de carácter administrativo de las Comisiones, mismas que constituían un desgaste y distracción de sus labores sustantivas.

Por último, en el título quinto se aborda lo relativo a la difusión de información de las actividades del Congreso, regulándose bajo este rubro el Canal de Televisión del Congreso, el Diario de los Debates de ambas Cámaras y el sistema de bibliotecas del Poder Legislativo Federal, todo lo anterior bajo el entendimiento claro y comprobado de que la política y las actividades legislativas en la actualidad están íntimamente vinculados a los medios masivos de comunicación, mismos que constituyen el enlace natural con la sociedad civil, a quienes los legisladores representan en el ejercicio de sus funciones al interior del Congreso.

CAPÍTULO TERCERO.

**“Las leyes se han hecho para
el bien de los ciudadanos”.**

Cicerón.

“Notas sobre comisiones legislativas en el Derecho comparado”.

1. Estados Unidos de América.

1.1. El gobierno constitucional.

El gobierno de los Estados Unidos establecido por su propia Constitución es una república federal de 50 estados, el Distrito de Columbia y varias áreas insulares, de las cuales las de mayor población son Puerto Rico y las Islas Vírgenes, la Samoa americana, las Islas Marianas del Norte y Guam. Su gobierno se divide en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial y está constituido bajo las teorías de separación de poderes y pesos y contrapesos (*checks and balances*); cada rama tiene una esfera de competencia propia que les permite limitar las acciones de las otras dos, evitando la concentración excesiva de poder en alguna de las ramas y el eventual dominio respecto de las otras dos.

El sistema presidencial de los Estados Unidos admite que el Ejecutivo y el Congreso tienen autonomía en su respectivo ámbito de actuación, poseyendo equilibrio competitivo, dicha separación permite al Congreso llevar a cabo una tarea más crítica frente al Ejecutivo y su administración, ejemplificando los controles mutuos (*checks and balances*).

1.2. El Congreso General de los Estados Unidos.

La Constitución de los Estados Unidos de América¹³⁶, en su artículo primero establece que el Poder Legislativo recaerá en el Congreso General, cuya integración es de dos cámaras, la de Representantes y el Senado, inspiradas en la cámara “baja” y “alta” del parlamento inglés, respectivamente. Ambas con igualdad

¹³⁶ <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

de importancia. El Congreso es el resultado de un compromiso institucional, en el cual se garantiza la representación popular y la de los estados.

La Cámara de Representantes se integra por 435 miembros, en circunscripciones territoriales basadas en la población (similar a los distritos electorales del sistema electoral mexicano), esta Cámara se renueva en su totalidad cada dos años, permitiendo la posibilidad de la reelección. A fin de postularse a la Cámara de Representantes se requiere tener 25 años al momento de la elección, haber sido ciudadano estadounidense durante los 7 años previos a la misma y vivir en el estado que se quiere representar, aunque no se exige que sea en algún distrito específico de esa entidad.

Por lo que respecta al Senado, está integrado por dos senadores que son electos por los ciudadanos de cada Estado, para finalmente estar conformado por cien senadores. Los senadores son electos para periodos de 6 años, renovándose un tercio de ellos cada dos años. Para los senadores se exige tener cuando menos 30 años, haber sido ciudadanos de ese país durante los 9 años anteriores a la elección y ser residentes de los estados que buscan representar.

El Presidente de la Cámara de Representantes ocupa el tercer lugar en la línea de sucesión presidencial, en caso de imposibilidad o ausencia del Presidente de los Estados Unidos y del Vicepresidente. El Vicepresidente tiene la función de presidir el Senado, y únicamente tiene voto en caso de empate.

1.3. Facultades del Congreso.

El propio artículo primero Constitucional, en su sección octava, enlista las facultades del Congreso, alguna de ellas son: establecer y recaudar contribuciones; contraer empréstitos; acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera; establecer oficinas de correos y sus respectivas vías de comunicación; fomentar la ciencia y las artes, asegurando a autores e inventores el derecho exclusivos sobre sus escritos y descubrimientos; crear tribunales de carácter inferior a la Corte Suprema; declarar la guerra; reclutar y mantener ejércitos; y expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar

a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esa Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos.

Al igual que en el caso mexicano, las cámaras del Congreso estadounidense han sido dotadas de facultades que ejercen de manera exclusiva.

En el caso de la cámara de Representantes algunas de ellas son: calificar sus elecciones; elegir a su presidente; declarar que ha lugar para proceder en los casos de responsabilidades oficiales o juicios políticos (*impeachment*) en el caso del Presidente de los Estados Unidos y altos funcionarios de la administración pública; elegir al Presidente, de entre los tres primeros con mayor número de votos, cuando ocurra el caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de votos en el Colegio Electoral; ser cámara de origen en los proyectos que tengan por objeto la obtención de ingresos; elaborar su reglamento interior; aprobar los nombramientos para la Vicepresidencia y cualquier tratado que involucre el comercio exterior.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, tiene las facultades de: calificar las elecciones; juzgar sobre las acusaciones formuladas contra un alto cargo de la administración pública (*impeachment*); aprobar los nombramientos del Presidente que requieran su consentimiento (con excepción del Vicepresidente); aprobar los tratados (exceptuando los relativos al comercio exterior); y expedir su reglamento interior.

Por mandato Constitucional, el Congreso podrá sesionar en asamblea única, se reunirá una vez al año, y esa reunión se realizará el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije algún otro día.

Ambas cámaras llevarán un diario de sus sesiones y lo hará público con excepción de lo que a su juicio exija reserva, las votaciones deberán constar en el diario. Durante el periodo de sesiones, ninguna de las cámaras puede suspenderlas por más de tres días, ni celebrarlas en lugar distinto de aquel en que reúnen ambas cámaras sin el consentimiento de la otra.

Todo proyecto aprobado por ambas cámaras será presentado al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; en caso de aprobarlo procederá a firmarlo; en caso contrario lo devolverá a la cámara de origen junto con sus objeciones para que aquella, reconsidere el proyecto. Si después de realizar un nuevo estudio del proyecto, las dos terceras partes de esa cámara aprueban el proyecto, se remitirá a la otra cámara, y en caso de que también sea aprobado por los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en ley, superando así el veto presidencial. Si algún proyecto de ley no fuera devuelto por el Presidente, dentro del plazo de diez días, se convertirá en ley, exceptuando el caso de cuando el Congreso cierre su periodo de sesiones y no medie el tiempo necesario para la devolución.

Todo proyecto de ley puede originarse en cualquiera de las dos cámaras del Congreso, salvo los proyectos de ley de obtención de ingreso, los que son facultad exclusiva, como ya se ha señalado, de la Cámara de Representantes.

El Pleno de ambas cámaras tiene la facultad para aprobar nuevas leyes o enmiendas a las existentes; ratificar nombramientos de funcionarios de la administración; aprobar mociones en temas relativos a otros Poderes; decidir sobre el ejercicio del *impeachment* (en caso de la cámara de Representantes) y resolver sobre la acusación presentada (competencia del Senado); aprobar tratados internacionales (Senadores) y acuerdos comerciales (Representantes).

Las resoluciones emitidas por cada una de las cámaras pueden versar sobre la aprobación o rechazo de dictámenes de las Comisiones; aprobación o rechazo de minutas de la legisladora; emisión de decretos; declaración de acusación en juicio político (*impeachment*) en cámara de Representantes; resolución de la acusación (Senado); y ratificación de funcionarios.

La Constitución mandata que el Congreso se reúna el primer lunes del mes de diciembre, y durante los dos años que dura la Legislatura, hay dos periodos de sesiones. Los días de sesiones y horarios de estas, son fijados sobre la marcha según lo consideren, cabe señalar que el Congreso de los Estados Unidos se rige

tanto por reglas emitidas al principio de cada legislatura, llamadas “*Rules of House*” o “*Rules of Senate*” según sea el caso, así como por usos y costumbres que datan del origen del Congreso de Filadelfia. Los periodos extraordinarios también son fijados sobre la marcha, tomando en cuenta los usos y costumbres señalados. No existe regulación específica al respecto.

1.4. Breve descripción del sistema de comisiones en el Parlamento norteamericano.

Una característica del Parlamento Americano es la importante influencia que ejercen, sobre todo en la Cámara de Representantes, las comisiones. En su clásico “El gobierno congresional”¹³⁷, Woodrow Wilson sostuvo que el poder central y predominante en el sistema constitucional de los Estados Unidos se ubica, en su Congreso. Wilson dividió el núcleo de este poder en un sistema de comisiones con gran poderío, llegando a nombrar “gobierno de los comités” al sistema constitucional mismo. El alto grado de independencia del que gozan las comisiones parlamentarias norteamericanas es tal, que se afirma que ocupan posiciones impensables en cualquier otro sistema.

A través de su historia, el sistema de comisiones parlamentarias de Estados Unidos ha tenido diversos matices, fue en la reorganización del Congreso de aquel país en 1946 (con la *Legislative Reorganization Act*), que se dotó a las comisiones permanentes de la facultad de llevar a cabo una supervisión continua de las acciones de los despachos gubernamentales.

Las comisiones en el Congreso estadounidense son grupos formales que se dedican a dar asesoría, recomendaciones sobre cambios en la política pública, estudiar asuntos o problemas, todo de manera independiente. Al no existir una definición jurídica de “comisión” en Estados Unidos, pueden entenderse como entidades independientes, creadas por las cámaras del Congreso, con múltiples integrantes, seleccionados por parte de los legisladores o el Pleno, de carácter

¹³⁷ Woodrow, Wilson, *El Gobierno Congresional, Régimen político de los Estados Unidos*, Lujambio, Alonso, *Estudio introductorio*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 11.

temporal y que sirven como cuerpos de asesoría mediante informes que entregan al Congreso. Para los legisladores de ambas cámaras, pertenecer a un comité les da la oportunidad de obtener conocimiento especializado de las materias bajo su esfera de competencia.

En el Congreso del vecino país del norte, la organización y facultades de las comisiones y comités son similares a las de México, aunque existe otro tipo de organizaciones en su interior. Además, en Estados Unidos se denomina comités a lo que en México llamamos comisiones, y comisiones a lo que nosotros entendemos como comités.

En la actual legislatura estadounidense (la 119), existen 20 comités permanentes u ordinarios en el Senado¹³⁸ y 20 en la Cámara de Representantes¹³⁹. Cada comité podrá contar con una plantilla de hasta 30 integrantes, mismos que serán designados por mayoría de votos. Los comités serán electos dentro de los siete días naturales siguientes al inicio de cada legislatura.

El Congreso de los Estados Unidos cuenta con tres tipos de comités, mismos que están facultados para celebrar audiencias, los cuales son permanentes, especiales y selectos y, conjuntos, unidos o mixtos.

Los comités permanentes se encuentran previstos en los reglamentos de ambas cámaras, desarrollan facultades legislativas y de control dentro de su ámbito competencial. Analizan leyes e iniciativas; identifican problemas políticos y proponen soluciones legislativas; toman resoluciones y solicitan al pleno la adopción de medidas; monitorean y vigilan la actividad del poder Ejecutivo que lleva a cabo

¹³⁸ Comités permanentes en el Senado: Agricultura, nutrición y silvicultura; Apropriaciones; Servicios Armados; Banca, Vivienda y Asuntos Urbanos; Presupuesto; Comercio, ciencia y transporte; Energía y recursos naturales; Medio Ambiente y Obras Públicas; Finanzas; Relaciones Extranjeras; Salud, educación, trabajo y pensiones; Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales; Asuntos indios; Judicial; Reglas y administración; Comité selecto de ética; Comité selecto de inteligencia; Pequeñas empresas y emprendimiento; Comité Especial sobre el Envejecimiento; y Asuntos de los veteranos. <https://www.senate.gov/committees/index.htm>

¹³⁹ Comités permanentes actuales de la Cámara: Agricultura; Apropriaciones; Servicios Armados; Presupuesto; Comercio; Educación y fuerza laboral; Ética; Servicios financieros; Relaciones Exteriores; Seguridad nacional; Administración de la casa; Judicial; Recursos naturales; Supervisión y reforma gubernamental; Normas; Ciencia, espacio y tecnología; Pequeños negocios; Transporte e Infraestructura; Asuntos de los veteranos; y Modos y Medios. <https://www.house.gov/the-house-explained>

en sus agencias y dependencias; asimismo investiga denuncias sobre el actuar indebido de funcionarios públicos, todo ello en el ámbito de su competencia.

Los comités especiales y selectos se establecen mediante una resolución de la cámara en la cual se originan, generalmente son para realizar una investigación, estudios especiales o para considera medidas legislativas en determinado tema. A menudo se encargan de cuestiones emergentes que no encuadran en el ámbito de competencia de ningún comité permanente, o bien, que abarcan la competencia de varios comités. Este tipo de comités pueden, por ley, ser permanentes o temporales.

Comités conjuntos o mixtos, son de carácter permanente e incluyen a miembros de ambas cámaras; alternándose, generalmente, la presidencia entre un legislador de la cámara de Representantes y un senador. Su fin es el de resolver diferencias de criterio político entre las cámaras del Congreso. Cuando son establecidos con carácter temporal se denominan “comités en conferencia”, lo que elaboran borradores de compromisos entre las cámaras, para su posterior votación ante el pleno de ambas para su eventual aprobación.

Como característica muy peculiar y acorde a la imperiosa necesidad del principio de publicidad, cada comité de ambas cámaras, cuenta con su página web; mediante la cual es posible monitorear los trabajos de estos, conocer el quienes los integran, cuantos subcomités tiene, calendario de audiencias, entre otros temas.

Es una práctica casi generalizada que los comités se organicen en subcomités, los que tienen responsabilidades específicas derivadas de la competencia general del comité que los ha creado. En el desarrollo de sus actividades comparten criterios, prioridades y líneas políticas del comité. Algunos tienen encomendadas tareas tan específicas que se encargan de manera exclusiva de supervisar y controlar una sola dependencia gubernamental o determinado programa federal.

El presidente de la cámara de Representantes o “*Speaker*”, preside a su vez el Comité de Reglas. Los presidentes de los Comités son designados por los líderes de la mayoría y de la minoría. Dentro de las facultades que les son asignadas se

encuentran la de recopilación de información; comparar y evaluar alternativas legislativas; identificar problemáticas de tipo político y proponer soluciones; tomar resoluciones y solicitar al pleno la adopción de medidas legislativas; monitorear y vigilar la actividad del Ejecutivo; e investigar, cuando exista denuncia, sobre la actuación indebida de funcionarios públicos.

Las resoluciones, resultado del trabajo desarrollado al interior los comités, pueden ser proyectos de nueva ley o enmienda a las existentes, mociones sobre temas y situaciones que son competencia del poder Ejecutivo o Judicial, e informes sobre temas de jurisdicción.

El trabajo desarrollado en el seno de los comités se encuentra normado por las "*Rules of the House of the Representatives*", sin embargo, es regla general que la vida y desarrollo de trabajo del Congreso se rigen por usos, costumbres y practicas antiquísimas. Cada legislatura puede reformar o adicionar sus reglas.

Para llevar a cabo sus trabajos, los comités tienen un calendario de trabajo. Las reuniones deben ser el segundo y cuarto lunes de cada mes, los asuntos a tratar deben inscribirse semanalmente los miércoles. Dentro del plan de trabajo que presentan los comités, deben establecer con qué otros comités trabajaran para analizar y resolver los asuntos en los cuales les asiste injerencia, así como la forma en la que se coordinarán y cooperarán, es decir, el trabajo se desarrollara en comisiones unidas.

Para que un proyecto de ley se convierta en ley, el Senado y la cámara de Representantes deben aprobar la misma versión del proyecto, y si hay diferencias, estas pueden ser resueltas por una Conferencia de Comisiones, que incluirá a miembros de ambos órganos legislativos.

Un proyecto de ley se examina por vez primera en un subcomité, y como resultado del análisis puede ser aceptado, modificado o rechazado por completo. Si los miembros del subcomité apoyan un proyecto de ley, se informará a todo el comité, donde se da un nuevo análisis. En el desarrollo de esta fase del proceso, los comités y subcomités podrán convocar a audiencias en las que, en compañía

de activistas, expertos y opositores, se determinarán los méritos y defectos del proyecto de ley. Es preciso señalar que en caso necesario se puede obligar a comparecer a tales audiencias, a los funcionarios públicos o particulares involucrados con el tema en cuestión.

Si en el comité en pleno es aprobado el proyecto de ley, se informará al pleno de la Cámara o del Senado, y la dirigencia del partido mayoritario decidirá cuándo poner a consideración el proyecto de ley en la agenda. En el caso de que un proyecto de ley sea apremiante, se podrá considerar inmediatamente en la agenda.

Hoy, el sistema de comisiones norteamericano es, con sobrada razón, el más fuerte y poderoso del mundo. De tal suerte que, puede considerarse un caso único. La frase que Wilson popularizó, según la cual, “el Congreso en comisiones es el Congreso trabajando”, tiene un valor aún más profundo en la actualidad que cuando fue expresada.

2.- España

2.1. Las Cortes Generales.

Para adentrarnos en las comisiones legislativas, de manera breve, trataré de explicar algunos tópicos generales de las Cortes Generales, tales como su integración y otros órganos que las componen.

La Constitución española del año 1978 prevé la figura de un Parlamento bicameral, denominado Cortes Generales, mismas que están constituidas por el Congreso de los Diputados y el Senado, ambas representando al pueblo español. Para poder analizar la composición de las Cortes Generales, partiremos de la base de que en el artículo 1º de su Constitución se establece que la forma política del Estado español es una monarquía parlamentaria y que España se constituye en un estado democrático que es sobre todo especialmente en su vertiente de democracia representativa.

El sistema bicameral implementado en España no supone una igualdad o equiparación completa entre el Congreso y el Senado. La Constitución ha reservado

al Congreso de los Diputados una serie de facultades y funciones que hacen ver claramente su primacía, dejando al Senado una posición de segunda lectura. Así, los proyectos de ley del gobierno (que son los más numerosos) se presentan y tramitan ante los diputados, el Senado tiene la facultad de vetarlos o enmendarlos, pero tanto sobre el veto o enmiendas decide en definitiva el Congreso. Lo mismo ocurre en la aprobación del proyecto anual de presupuestos generales del Estado. Por otro lado, aunque el Senado tiene facultad de controlar al Gobierno a través de preguntas, interpelaciones y comparecencias, la relación de confianza se da de forma exclusiva con la Cámara baja; es ésta la que inviste al Presidente del Gobierno al inicio de la Legislatura y la que a su vez puede destituirle mediante la aprobación de una moción de censura. No obstante, el Presidente del Gobierno podrá disolver el Senado, conjunta o separadamente con el Congreso de los Diputados.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. Las Cortes Generales, de conformidad con el artículo 66.3 de la Constitución, son inviolables.

2.2. Congreso de los Diputados.

El Congreso de los Diputados se rige, básicamente, por lo dispuesto en la Constitución y en su Reglamento.

La Constitución española, en su artículo 68 establece que el Congreso contará con un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados electos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. La circunscripción electoral es la provincia. La ley electoral asigna dos escaños a cada una de ellas y distribuye los demás en proporción a la población respectiva. Ceuta y Melilla eligen un representante cada una. La normativa vigente (Ley Orgánica del Régimen Electoral General del 19 de junio de 1985) ha establecido en 350 el número de miembros de la Cámara.

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Elegidos sobre una base provincial, los Diputados representan a su circunscripción electoral y al conjunto del pueblo español. La elección circunscripciones provinciales es un instrumento para la formación del órgano de representación de la voluntad del pueblo español. La Constitución establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Esta circunstancia no es excluyente para que los parlamentarios puedan voluntariamente incluirse en un Grupo Parlamentario y someterse a su disciplina interna.

2.3. El senado español.

El Senado integra, junto con el Congreso de los Diputados, el Parlamento español o Cortes Generales. De conformidad con el artículo 69 de la constitución española, el Senado es la Cámara de representación territorial.

La existencia de esta segunda cámara ha sido una constante en la historia del constitucionalismo español, salvo breves periodos de tiempo¹⁴⁰. La existencia del Senado da vigencia al modelo bicameral que está implementado en casi todas

¹⁴⁰ 1812) el Parlamentarismo moderno nació en España a inicios del siglo XIX con la convocatoria de las Cortes que eventualmente, aprobarían en Cádiz, en 1812, la primera Constitución española. Tanto en ese primer precedente histórico, como en las Cortes reguladas por aquella Constitución, el Parlamento consistía en una sola cámara. 1834) El Estatuto Real de 1834 estableció Cortes de tipo bicamerales, con una Cámara Alta llamada "Estamento de Próceres" y una Cámara Baja denominada "Estamento de Procuradores". 1837) En la Constitución de 1837 la Cámara Alta adoptó el nombre de Senado y la Baja el de Congreso de los Diputados, denominaciones que se mantuvieron en las restantes constituciones del siglo XIX (1845, 1869, 1873 y 1876). La Constitución de 1876 y las Cortes de tipo bicameral estuvieron vigentes hasta 1923, año en que se instauró la Dictadura del general Primo de Rivera. 1931) La Segunda República, proclamada en 1931, volvió al modelo de Parlamento unicameral, en consecuencia, sin Senado. 1978) Con la ley para la reforma política de 1977 (ley que posibilitó la transición del franquismo al nuevo sistema democrático) reapareció el Parlamento de tipo bicameral, con dos cámaras que recibieron la denominación antiquísima de Senado y Congreso de los Diputados. Las nuevas Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977, se encargaron de discutir y aprobar la nueva Constitución de 27 de diciembre de 1978. El parlamento español establecido en dicha Constitución recibe el nombre de Cortes Generales.

las democracias con un número de población medio o alto, dicho modelo intenta articular la representación del país considerando una doble perspectiva, al tiempo que asegura una mejor consideración de las altas decisiones que se tienen que adoptar por el Parlamento o Cortes.

El senado español, tal y como se encuentra configurado, responde a una doble definición. Por un lado, representa al pueblo de España (igual que el Congreso de los Diputados), en este sentido desarrolla una función de reflexión, reconsideración, y quizás de corrección, ofreciendo la posibilidad de examinar y, en caso necesario, oponerse o modificar las decisiones de la Cámara Baja mediante vetos o enmiendas a sus proyectos. Por otro, es la cámara de representación territorial. Este segundo aspecto es consecuencia de la configuración del Estado como Estado de las Autonomías, esto es, organizado en Comunidades Autónomas con importantes competencias. El objetivo primordial es dar entrada en las Cortes a la voz e intereses de aquellas entidades territoriales, para así conseguir una integración y coordinación entre los poderes centrales y los autonómicos. Este último rasgo es el que diferencia claramente al Senado del Congreso de los Diputados.

Actualmente, el senado español está integrado por 265 senadores¹⁴¹, elegidos por un doble procedimiento. 1) La mayor parte de los senadores son electos en circunscripciones provinciales, en cada provincia se eligen cuatro senadores. No obstante, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas constituye una circunscripción para efectos de elección, correspondiendo elegir tres senadores a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y un senador a cada una de las islas restantes (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma), las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una a dos senadores. 2) Senadores designados por los Parlamentos autonómicos, lo son a razón de uno fijo por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de pobladores de su respectivo territorio. Por

¹⁴¹http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/preguntasfrecuentes/composicion_senado/index.html

lo que el número que integra este segundo grupo de senadores es variable. La Diputación Permanente es el órgano que se encarga del acuerdo sobre la fijación del número de senadores que deben ser designados por los Parlamentos autonómicos, decisión que se adopta para la nueva Legislatura. La designación de los senadores por este procedimiento se configura como una elección indirecta, en el sentido de que no son elegidos por la población, pero sí por representantes elegidos por ésta (los miembros de los Parlamentos autonómicos), el único requisito constitucional es el que se asegure la adecuada representación proporcional, lo que supone reservar a cada grupo parlamentario del respectivo Parlamento un número de escaños proporcional a su fuerza numérica. Cada Comunidad Autónoma regula el procedimiento de elección, para ser designado senador por esta vía suele requerirse ser residente en la Comunidad de que procede la designación.

Los senadores electos por circunscripciones lo son por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo electores los españoles mayores de 18 años que no estén incapacitados. Se trata de una elección directa como la del Congreso de los Diputados. Los requisitos para presentarse como candidato y ser electo senador son los mismos que los del elector: ser español, mayor de edad y no estar incapacitado legalmente.

2.4. Órganos de las Cámaras.

En una conformación similar al caso mexicano, las cámaras de las Cortes Generales, cuentan con diversos órganos de gobierno y de producción legislativa; considerando los más relevantes a los: Presidentes, las Mesas, Junta de Portavoces, Grupos Parlamentarios, Diputación Permanente y, el Pleno de las Cámaras. Los Órganos de Dirección y Administración del Congreso no participan directamente en las funciones oficiales de Gobierno, pero se encargan de dirigir su funcionamiento¹⁴², tal es el caso de la presidencia, la mesa del congreso y la junta de portavoces.

¹⁴² Caballero Miguez, Gonzalo, "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados" *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, España. Núm. 135, enero-marzo 2007, p. 79.

En el Congreso español existen órganos de trabajo, que son aquellos que intervienen en las actividades oficiales de la cámara, preparando y resolviendo la función legislativa y la de control de gobierno¹⁴³, dada la relevancia para el presente trabajo, trataremos de explicar con mayor detalle el trabajo de uno de esos órganos, las Comisiones del parlamento español.

2.5. Comisiones.

Las comisiones es otro importantísimo órgano de funcionamiento de las cámaras. Su reconocimiento a nivel constitucional se encuentra en el artículo 75.1, ya que las cámaras, según el artículo citado, funcionarán en Pleno o en Comisiones.

Las comisiones son grupos reducidos de diputados o senadores, distribuidos proporcionalmente entre los grupos parlamentarios (de forma que reflejan a escala menor el número de integrantes de que cada partido político tiene en el pleno). Los miembros de cada comisión son designados de manera libre por cada grupo parlamentario, todo parlamentario tiene derecho de estar al menos en una comisión. Ellas preparan los temas a tratar en el pleno y en ciertos casos sustituyen al pleno en algunos asuntos. Las Mesas de las comisiones están compuestas por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

2.5.1. Tipos de Comisiones.

Actualmente, el Reglamento del Congreso (RC) dispone en sus artículos 46 y 50 la distinción de los tipos de comisiones permanentes: las Comisiones Permanentes Legislativas; las Comisiones creadas por disposición legal; y las Comisiones creadas por Acuerdo de la Cámara. El Reglamento del Senado (RS) en su artículo 49, hace la siguiente distinción de comisiones al dictar que serán Permanentes y de Investigación o Especiales. Las Comisiones Permanentes podrán ser Legislativas y no Legislativas. De tal forma que el reglamento contempla la posibilidad de nombrar estos tipos de Comisiones Permanentes; las Comisiones

¹⁴³ *Ibidem*.

Permanentes Legislativas y las Comisiones Permanentes no Legislativas creadas por disposición legal.

2.5.2. Comisiones Permanentes Legislativas.

El Reglamento del Congreso de los diputados en su artículo 46.1 enumera las Comisiones que les da el carácter de Permanentes Legislativas¹⁴⁴. Por lo que hace al Senado, su reglamento hace dicha calificación en su artículo 49.2 y de esa forma dicta cuáles serán sus Comisiones Permanentes Legislativas¹⁴⁵. Así pues, se tienen un total de 21 comisiones en el Congreso y de 23 en cuanto al Senado.

Para hacer una delimitación de comisiones legislativas permanentes no basta con señalar de cuales se tratan, sino determinar sobre la base en la cual se produce la asignación y distribuciones de competencias; de tal forma que dichas comisiones y de acuerdo con los Ministerios vigentes en el gobierno de España, se ven reflejadas en casi todos los ámbitos gubernamentales, con lo que sus competencias se ajustan a la actividad material de cada Ministerio. Asimismo, los reglamentos realizan una adecuación material, al crear comisiones sin equivalencia ministerial,

¹⁴⁴ Son las siguientes: 1. Constitucional; 2. Comisión de Asuntos Exteriores; 3. Comisión de Justicia; 4. Comisión de Defensa; 5. Comisión de Hacienda; 6. Comisión de Presupuestos; 7. Comisión de Interior; 8. Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; 9. Comisión de Educación y Formación Profesional.; 10. Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; 11. Comisión de Industria, Comercio y Turismo.; 12. Comisión de Derechos Sociales y Políticas Integrales de la Discapacidad; 13. Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación; 14. Comisión de Política Territorial y Función Pública; 15. Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico; 16. Comisión de Cultura y Deporte; 17. Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital; 18. Comisión de Sanidad y Consumo; 19. Comisión de Ciencia, Innovación y Universidades; 20. Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y; 21. Comisión de Igualdad. Consultado en mayo de 2020, en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

¹⁴⁵ Serán Comisiones Legislativas: 1. Comisión General de las Comunidades Autónomas; 2. Constitucional; 3. Asuntos Exteriores; 4. Justicia; 5. Interior; 6. Defensa; 7. Asuntos Económicos y Transformación Digital; 8. Hacienda; 9. Presupuestos; 10. Transporte, Movilidad y Agenda Urbana; 11. Educación y Formación Profesional; 12. Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; 13. Agricultura, Pesca y Alimentación; 14. Sanidad y Consumo; 15. Cooperación Internacional para el Desarrollo; 16. Cultura y Deporte; 17. Igualdad; 18. Entidades Locales; 19. Transición Ecológica; 20. Industria, Turismo y Comercio; Ciencia, Innovación y Universidades; Función Pública; 21. Políticas Integrales de la Discapacidad; 22. Derechos Sociales; y 23. Despoblación y Reto Demográfico. Consultado en mayo de 2020 en: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#a55>

tal es el caso de las Comisiones de Constitución, mismas que por la relevancia de la materia se encuentra justificada su creación.

De tal suerte que, estas comisiones son las encargadas de la potestad legislativa, misma que es una de las funciones principales de las Cortes, es en ellas donde se desarrolla el proceso legislativo ordinario por lo que será necesario, que tanto los proyectos de ley como las proposiciones sean enviadas a una comisión para que efectúe el análisis sobre los textos que eventualmente, en su caso, aprobara la Cámara. Las comisiones permanentes legislativas se ocupan del examen primario de los textos, con el objeto de simplificar el debate y votación que habrá de efectuarse en el Pleno.

Finalmente, cabe señalar que la precisión realizada por los artículos 46.1 del RC y 49.2 del RS, responde a la enumeración de las comisiones que podrán ser objeto de la delegación prevista en el Art. 75.2 de la CE y en consecuencia éstas serán las únicas capaces de llevar a cabo facultades decisorias cuando se aplique el procedimiento abreviado de delegación de competencias legislativas, tema que abordaremos más adelante.

2.5.3. Comisiones Permanentes no Legislativas.

Respecto a este tipo de comisiones es importante destacar la distinta regulación que reciben en el Congreso y en el Senado. El Congreso califica a estas comisiones simplemente como permanentes, sin hacer especificación de sus funciones; por su lado, la cámara Alta determina expresamente su carácter no legislativo; la práctica parlamentaria ha confirmado en el Congreso su carácter no legislativo. Este tipo de comisiones se pueden ubicar en tres tipos: a) las comisiones de asuntos parlamentarios; b) las creadas por disposición de ley, y c) las creadas por acuerdo de la Cámara.

a) Este tipo de comisiones se caracteriza por su objeto; su función consiste en la resolución de aquellas cuestiones que se refieren a la estructura, funcionamiento y organización interna de la Cámara y de sus miembros; no son órganos de gobierno ni de administración, el reglamento simplemente las define

como órganos permanentes de la Cámara. Para el caso del Congreso, su propio reglamento en el artículo 46.2 enumera las comisiones que englobamos dentro del concepto de permanentes de asuntos parlamentarios, las cuales son: la Comisión de Reglamento, la Comisión del Estatuto de los Diputados y la Comisión de Peticiones.

b) Los reglamentos de las Cámaras, las facultan para crear comisiones permanentes a través de disposición legal, así el artículo 46.2 RC dice: “Son también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por disposición legal...”, y el artículo 49.3 RS: “Serán Comisiones no Legislativas aquellas que con tal carácter deban constituirse en virtud de una disposición legal...”. El reglamento las configura como comisiones permanentes, lo que supone que se constituyen como indefinidas y tienen atribuido el conocimiento de forma genérica de un ámbito competencial concreto. Ninguna de estas comisiones tiene atribuidas funciones legislativas, por lo tanto, al momento no existe procedimiento alguno que determine en qué medida o de qué forma pueden participar en la tramitación de textos legislativos. Por lo anterior, en la práctica son consideradas como comisiones no legislativas.

c) También son denominadas Comisiones de Legislatura y ha quedado prevista su constitución en el artículo 50 del RC, que dicta: “El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte. El acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la Comisión creada y las que, en su caso, puedan resultar afectadas.” Cabe señalar que solo el Congreso prevé este tipo de comisiones, el Senado no concede al Pleno esa posibilidad.

2.5.4. Comisiones no permanentes.

Por otro lado, las Comisiones no permanentes tienen un carácter *ad hoc* y se crean para la realización de algún trabajo concreto, extinguiéndose con la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir los trabajos de la

legislatura. El caso más ejemplificativo de este tipo de comisiones lo encontramos en las de Investigación, mismas que se encuentran establecidas por la Constitución en su artículo 76.1, el cual estipula que pueden ser creadas por el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente; el asunto para el cual se creen lo será cualquiera de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Una de las peculiaridades de este tipo de comisiones es la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros residentes en España, de comparecer personalmente ante el requerimiento de las Comisiones de Investigación, en tal caso serán las Mesas de las Cámaras quienes velarán por que dichas comparecencias se desarrollen salvaguardando el respeto a la intimidad y el honor de los comparecientes, el secreto profesional y los demás derechos constitucionales.

2.5.5. Comisiones Mixtas.

Las comisiones mixtas se constituyen como otro tipo comisión en el parlamento español, su particularidad fundamental es ser de carácter bicameral. Las comisiones mixtas del Congreso de Diputados y del Senado, se establecen de conformidad a lo establecido en la Constitución y leyes, o cuando así lo acuerde una y otra cámara, son creadas con un objetivo particular por las leyes o por las cámaras.¹⁴⁶ Cuando no se establezca en el acuerdo o disposición legal que las crea, el número de sus miembros lo determinara cada cámara. Adicionalmente a las normas jurídicas mencionadas, por lo que hace a este tipo de comisiones, ambas cámaras se regirán por lo establecido en la “Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado”, de 31 de enero de 2012.

¹⁴⁶ El artículo 57 del Reglamento del Senado establece como comisiones mixtas: de relaciones con el Defensor del Pueblo; para las relaciones con el Tribunal de Cuentas; para la Unión Europea y la de control parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades.

La Constitución contempla el nombramiento de comisiones mixtas solamente en dos supuestos, el caso de las comisiones denominadas conflictuales y en las comisiones de investigación. Tanto un uno como en otro la comisión se crea para la realización de un trabajo concreto, bien sea la resolución de un conflicto entre las Cámaras o la investigación sobre cuestiones de interés general, y se extinguen tras la finalización de este.¹⁴⁷ El sistema bicameral español, establece el funcionamiento separado del Congreso y del Senado, por esta razón, las comisiones con el carácter mixto suponen una excepción al principio general.

2.5.6. Comisiones Conjuntas.

Las Comisiones Conjuntas, igualmente contempladas en los reglamentos del Congreso de Diputados (art. 53) y del Senado (art. 58), son aquellas que conocen de los asuntos en que pudieran existir dos o más comisiones competentes por razón de materia, constituyéndose con miembros de éstas últimas, siendo designados proporcionalmente a la importancia numérica de los grupos parlamentarios. Las comisiones conjuntas no son comisiones bicamerales, sino que se configuran como mecanismos de resolución de conflictos competenciales entre comisiones pertenecientes a una misma Cámara.¹⁴⁸

2.6. Las Comisiones con competencia legislativa plena.

La Constitución española de 1978 contempla la figura de las Comisiones con competencia legislativa plena, en su artículo 75.2 al prever que las “*Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley*”; no obstante, deja una reserva al Pleno, al darle la facultad de recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. Asimismo, quedan exceptuados de ser delgados los asuntos de las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

¹⁴⁷ Vila Ramos, Beatriz, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2004, p.304.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 299.

Por lo que hace al Senado español, dicha delegación se encuentra establecida en el Reglamento del Senado, título IV, capítulo II, sección segunda, artículos 130 al 132; que a la letra indican, lo siguiente.

Artículo 130.

1. El Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno. Dicha propuesta deberá ser presentada dentro de los diez días siguientes a la publicación del texto.

2. El Pleno de la Cámara, en la misma forma, podrá decidir en cualquier momento la observancia del procedimiento ordinario.

Artículo 131.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, si se presentase alguna propuesta de veto y fuese aprobada en Comisión, para su ratificación o rechazo deberá ser convocado el Pleno del Senado.

Artículo 132.

La Comisión competente, a partir de la recepción del texto legislativo, dispondrá del período que reste hasta completar el plazo a que se refiere el artículo 106, para deliberar y votar sobre el mismo.

En cuento a la Cámara de Diputados, las comisiones con competencia legislativa plena se encuentran establecidas en el capítulo III, sección 5ª, artículos 148 y 149; que indican, lo siguiente.

Artículo 148.

1. El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate

y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente.

2. El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

Artículo 149

1. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.

2. Las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara.

La característica de este procedimiento especial se encuentra en que las *Comisiones deliberan y deciden por sí mismas*, en el sentido de que adoptan una resolución con forma de ley en el ejercicio de la competencia legislativa que le ha sido delegada previamente por el Pleno; decisión, por una parte, que es imputable a la Cámara misma de la que aquellas forman parte.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Gómez Lugo, Yolanda, “Las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena en el sistema parlamentario español: una técnica de agilización procedimental”, en *Estado Constitucional y Derechos Fundamentales*, Mijangos y González, Javier (coord.), Porrúa, México, 2010, p. 174.

3. Argentina.

3.1. El congreso nacional de Argentina.

La nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa de república federal, está organizada como un ente federal descentralizado integrado por un Estado nacional y 24 estados autogobernados, que a su vez son 24 distritos electorales legislativos nacionales; de los cuales una es la ciudad autónoma designada como la capital del país.

3.2. Facultades del Congreso.

El Congreso de Argentina es de corte bicameral, por lo cual según el artículo 44 de la Constitución, se compone de dos Cámaras; una de Diputados integrada por 257 individuos; y otra de Senadores conformada por 72 miembros. El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

El Congreso, como órgano legislativo y de control de actos gubernamentales, debe cumplir con su cometido esencial - de legislar -, buscando el bien común, y lo hace con fundamento en la representación de los intereses comunitarios que ostenta. La publicidad de sus actos es fuente de información para la ciudadanía, la que así también evalúa el cumplimiento del mandato conferido.

Otra de las funciones esenciales del Parlamento es la de ejercer el control de gobierno. Esta actividad se lleva a cabo al ponderar el cumplimiento de los planes o programas previamente elaborados. Para esta ponderación el Congreso se encuentra investido de diversas facultades que coadyuvan a ello, como la posibilidad de investigar, requerir informes y realizar tareas de campo. No obstante, la reforma de 1994, al crear la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, le impuso a éste la obligación de concurrir al Congreso a informar mensualmente acerca de la marcha del gobierno. En la práctica el Jefe de Gabinete concurre alternadamente un mes a cada Cámara.

La Constitución Nacional determina, en líneas generales, los temas sobre los cuales el Congreso debe legislar, como también sus limitaciones. Entre los primeros, como novedad, la reforma de 1994 expresamente dispuso que se debía legislar sobre un Consejo de la Magistratura que rija la designación y remoción de los jueces; una Auditoría General de la Nación que sirva a la asistencia técnica del Congreso en lo vinculado al control patrimonial, económico, financiero y operativo del sector público, y un Defensor del Pueblo, entre otros institutos.

El artículo 75 de la Constitución de Argentina, describe las funciones asignadas al Congreso; derivado de las funciones asignadas al Congreso, tanto la cámara de diputados y de senadores cuentan con facultades exclusivas, que desarrollan con total independencia; similar al caso mexicano.

Dentro de los órganos integrantes de las cámaras del congreso nacional de Argentina, se encuentran los presidentes, secretarios, bloques parlamentarios, plenario de labor parlamentaria y principalmente las comisiones, que será en estas últimas en las que nos centraremos en el presente trabajo.

3.3. Tipos de Comisiones y su integración.

Tanto en el Reglamento de la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se refieren los ámbitos de competencia de las Comisiones denominadas Permanentes de Asesoramiento o Permanentes respectivamente (equivalentes a las Comisiones Ordinarias, en el caso mexicano); asimismo, se establece que la Cámara de Diputados tiene 46 Comisiones Permanentes de

Asesoramiento¹⁵⁰ y 33 especial¹⁵¹; mientras que la Cámara de Senadores cuenta con 44 Comisiones Permanentes¹⁵² y 9 especiales¹⁵³. Por lo que corresponde a la

¹⁵⁰ De conformidad con el artículo 61 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, son las siguientes: 1. Asuntos Constitucionales; 2. Legislación General; 3. Relaciones Exteriores y Culto; 4. Presupuesto y Hacienda; 5. Educación; 6. Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; 7. Cultura; 8. Justicia; 9. Previsión y Seguridad Social; 10. Acción Social y Salud Pública; 11. Familias, Niñez y Juventudes; 12. De las Personas Mayores; 13. Legislación Penal; 14. Legislación del Trabajo; 15. Defensa Nacional; 16. Obras Públicas; 17. Agricultura y Ganadería; 18. Finanzas; 19. Industria; 20. Comercio; 21. Energía y Combustibles; 22. Comunicaciones e Informática; 23. Transportes; 24. Economías y Desarrollo Regional; 25. Asuntos Municipales; 26. Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; 27. Vivienda y Ordenamiento Urbano; 28. Peticiones, Poderes y Reglamento; 29. Juicio Político; 30. Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano; 31. Turismo; 32. Economía; 33. Minería; 34. Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico; 35. Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de las Normas Tributarias y Previsionales; 36. Población y Desarrollo Humano; 37. Deportes; 38. Derechos Humanos y Garantías; 39. Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales; 40. Mercosur; 41. Pequeñas y Medianas Empresas; 42. Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia; 43. Seguridad Interior; 44. Libertad de Expresión; 45. Discapacidad; 46. Mujeres y Diversidad.

¹⁵¹ Son órgano de asesoramiento no permanentes creadas para el estudio de un asunto determinado o en los casos que la Cámara estime conveniente o en aquellos que no estén previstos en el reglamento. Se forman de manera extraordinaria para atender asuntos que exceden por su tópico o tratamiento a las permanentes, pudiendo ser unicamerales (integradas solo por Diputados) o bicamerales (integradas por diputados y senadores). Son las siguientes: 1. De la reconversión gasífera - ley 24076 (bicameral); 2. Administradora del edificio del molino - ley 27009 (bicameral); 3. Bicameral de seguimiento de la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios - ley 26736 (bicameral); 4. Especial mixta artículos 55 y 56 ley 27541 (bicameral); 5. Especial modernización del funcionamiento parlamentario (unicameral); 6. Parlamentaria mixta revisora de cuentas (bicameral); 7. Administradora de la biblioteca del congreso (bicameral); 8. Bicameral de fiscalización de organismos y actividades de inteligencia (ley 25520); 9. Bicameral de seguimiento de facultades delegadas al poder ejecutivo nacional - ley 25561; 10. Parlamentaria conjunta argentino chilena - ley 23172 (bicameral); 11. Bicameral permanente federal de municipios (ley 24807); 12. Bicameral de la defensoría del pueblo; 13. Especial seguimiento emprendimientos hidroeléctricos de Yacyreta, Corpus, Garabi y Roncador (unicameral); 14. Paritaria permanente - ley 24600 (bicameral); 15. Bicameral de reforma del estado y seguimiento de las privatizaciones - ley 23696; 16. Bicameral de seguimiento del tratado de las negociaciones agrícolas en el marco de la OMC; 17. Especial de seguimiento obras para el aprovechamiento del río bermejo (unicameral); 18. Bicameral permanente de trámite legislativo - ley 26122; 19. Mixta unicameral observatorio parlamentario sobre la cuestión Malvinas; 20. Bicameral de control de los fondos de la seguridad social (ley 26425); 21. Bicameral permanente del digesto jurídico argentino (ley 26939); 22. Investigadora declaraciones juradas de venta al exterior (DJVE) de prod. agropecuarios - ley 26397 (bicameral); 23. Bicameral de fiscalización de órganos y actividades de seguridad interior; 24. Comisión bicameral de monitoreo e implementación del código procesal penal federal - ley 27.482; 25. Bicameral permanente de seguimiento y control deuda exterior de la nación - ley 27249; 26. Bicameral permanente de seguimiento y control del ministerio público de la nación - ley 24946; 27. Bicameral comunicación audiovisual, tecnologías telecomunicaciones y la digitalización - ley 27078; 28. Bicameral interparlamentaria argentino - mexicana - ley 26.381; 29. Bicameral para la reforma tributaria - ley 27260; 30. Bicameral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes - ley 26.061; 31. Bicameral de supervisión parlamentaria de la oficina de presupuesto del congreso de la nación (ley 27.343); 32. Bicameral de seguimiento de contratos de participación público-privada; y 33. Bicameral permanente de integración bilateral y cooperación entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales.html>. Consultado el 26 de abril de 2021.

¹⁵² De conformidad con el artículo 60 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, son las siguientes: 1. Asuntos Constitucionales; 2. Relaciones Exteriores y Culto; 3. Justicia y Asuntos Penales; 4.

integración de las Comisiones Permanentes de Asesoramiento de la Cámara de Diputados, en el artículo 61 de su Reglamento, se establece que el número de integrantes de las comisiones será determinado por la Honorable Cámara entre un mínimo de quince (15) y un máximo de treinta y un (31) diputados, con excepción de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Educación, de Energía y Combustibles, de Agricultura y Ganadería y de Acción Social y Salud Pública, que estarán compuestas por un mínimo de quince (15) y un máximo de treinta y cinco (35) diputados, la Comisión de Relaciones Exteriores con un mínimo de quince (15) diputados y un máximo de cuarenta y tres (43) diputados y la Comisión de Presupuesto y Hacienda que estará compuesta por un mínimo de quince (15) y un máximo de cuarenta y nueve (49) diputados.

En la Cámara de Senadores cada una de las Comisiones Permanentes deben ser integradas por diecisiete (17) miembros cada una, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales; Relaciones Exteriores y Culto; de Minería, Energía y Combustibles y de Agricultura, Ganadería y Pesca, que estarán integradas por diecinueve (19) miembros, y la Banca de la Mujer, que estará integrada por todas las senadoras de la Nación; cabe destacar que esta última

Legislación General; 5. Presupuesto y Hacienda; 6. Asuntos Administrativos y Municipales; 7. Defensa Nacional; 8. Seguridad Interior y Narcotráfico; 9. Economía Nacional e Inversión; 10. Industria y Comercio; 11. Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa; 12. Trabajo y Previsión Social; 13. Agricultura, Ganadería y Pesca; 14. Educación y Cultura; 15. Derechos y Garantías; 16. Minería, Energía y Combustibles; 17. Salud; 18. Infraestructura, Vivienda y Transporte; 19. Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; 20. Ambiente y Desarrollo Sustentable; 21. Población y Desarrollo Humano; 22. Acuerdos; 23. Coparticipación Federal de Impuestos; 24. Turismo; 25. Ciencia y Tecnología; 26. Banca de la Mujer; y 27. Deporte.

Es preciso señalar que, de acuerdo con la consulta realizada al portal de internet de la Cámara de Senadores, adicional a las 27 comisiones señaladas por el reglamento, se identifican 17 comisiones bicamerales, que tienen el carácter de permanentes, con las cuales se completa el total de 44. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/?active=permanente>. Consultado el 26 de abril de 2021.

¹⁵³ 1. De Conmemoración del V Centenario de la Circunnavegación del Mundo de Magallanes - Elcano; 2. De los Pueblos Indígenas; 3. Administradora del "Edificio del Molino" - Ley 27.009 (Bicameral); 4. Bicameral Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.588); 5. Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal (Ley 27.063 y Sus Modificatorias Ley 27.150, Decreto 257/2015 y Ley 27.482); 6. Bicameral de Reforma del Estado y del Seguimiento de las Privatizaciones (Ley 23.696); 7. Bicameral Investigadora Sobre la Desaparición, Búsqueda y Operaciones de Rescate del Submarino Ara San Juan (Ley 27.433); 9. Bicameral para la Reforma Tributaria (Ley 27.260); y 9. Bicameral Reconversión de la Industria Gasífera (Ley 24.076) Bicameral Especial. Consultado el 26 de abril de 2021 en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/?active=permanente>

comisión tiene una integración peculiar, al ser compuesta por todas las senadoras, situación que en la actualidad, tiene una valía aún mayor, en razón de darle un peso específico a las mujeres y así ese género tenga una fuerte representación dentro del Senado.

Una peculiaridad en los reglamentos del Congreso de Argentina es que en los mismos se encuentran establecidas las funciones que debido a su competencia deberán llevar a cabo cada una de las comisiones (Cámara de Diputados del artículo 62 al 101 (septies), en el Senado del artículo 61 al 84 (ter)); situación que quizá facilite el trabajo al interior de esos órganos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento de la Cámara de Senadores, las comisiones cuentan con un presidente, un vicepresidente y un secretario; mientras que conforme al artículo 106 del respectivo ordenamiento de la Cámara de Diputados, las Comisiones cuentan con un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios, excepción hecha de las comisiones de Acción Social y Salud Pública, a la cual corresponden cinco secretarios; y Asuntos Constitucionales, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y Hacienda, Educación y Cultura, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería así como Ciencia y Tecnología para las cuales se señalan cuatro secretarios.

Tanto el Reglamento de la Cámara de Senadores y Diputados, prevén la posibilidad de constituir otros tres tipos de Comisiones como son las Especiales, las Bicamerales y las de Investigación.

Las Comisiones Especiales o Especiales Mixtas, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 del reglamento del Senado, pueden ser creadas para reunir antecedentes y dictaminar sobre una materia determinada.

De acuerdo con la legislación, se entiende por comisiones mixtas aquellas integradas por legisladores, como así también por especialistas, académicos y profesionales con formación y conocimientos en la materia objeto de la comisión de que se trate.

Por cuanto a las Comisiones Bicamarales o bicamerales, en el artículo 86 del referido Reglamento, se establece que el Senado puede aceptar de la Cámara de Diputados o proponerle a ésta, la creación de comisiones bicamerales o bicamerales mixtas para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia lo hagan necesario. En el artículo 87, se precisa también que la Cámara puede disponer la creación de comisiones investigadoras en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de control.

Cabe precisar que el Reglamento de la Cámara de Senadores, faculta a todas las Comisiones para expedir su Reglamento de funcionamiento interno y organizarse en no más de dos subcomisiones por razones de trabajo, por tiempo determinado y con la finalidad de profundizar en el estudio de los asuntos que a su juicio así lo requieran.

3.4. Comisiones unidas.

En el artículo 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados se dispone de manera precisa que en los casos de asuntos que por su materia corresponda a diferentes comisiones su análisis y dictamen, debe turnarse para estudio a las respectivas comisiones, las cuales pueden abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras, siempre y cuando el anteproyecto sea sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto; es decir, se prevé el trabajo en comisiones unidas, desde el estudio y análisis e incluso para su dictaminación.

Por lo que corresponde al Senado de la Nación su Reglamento, también prevé el trabajo de comisiones unidas y en tales casos, no se precisa si pueden proceder al estudio de los proyectos en forma separada, señalando en su artículo 89 entre otros aspectos que: "Cada asunto o proyecto se destinará a una sola comisión. La Presidencia o en su caso la Cámara, de acuerdo con lo previsto en el artículo 90, pueden resolver que pase a estudio de más de una comisión cuando la naturaleza del asunto así lo aconseje. En este caso, las comisiones procederán reunidas..."

Si existiese duda sobre la competencia de un asunto, está la decidirá en el acto la Cámara, ingresado el asunto a la Mesa de Entradas y a partir de su publicación en la Lista de Asuntos Entrados en el sitio Intranet del Senado, los señores senadores dispondrán de siete días hábiles para formular observaciones en cuanto al giro dispuesto para los expedientes. Las observaciones serán formuladas y debidamente fundadas por escrito y dirigidas a la presidencia, la que resolverá en el plazo de tres días hábiles. En caso de que no sean resueltas en dicho plazo, la cuestión será puesta a consideración del cuerpo en la primera sesión que se realice. El plazo establecido en el segundo párrafo caduca en caso de que la comisión a la que fue girado el asunto haya producido dictamen previo a la petición de cambio de giro o a la resolución que la acuerde.

3.5. Facultades de las Comisiones, Comités y de las subcomisiones.

Las Comisiones Permanentes tienen como función principal el estudio y dictamen de los asuntos que les son turnados para conocimiento, por lo cual estas Comisiones pueden efectuar reuniones y foros, así como solicitar información y recabar opiniones de expertos, a efecto de estar en posibilidades de aprobar o rechazar las propuestas contenidas en la iniciativa respectiva. Asimismo, por intermedio de sus presidentes están facultadas para requerir informes y realizar todas aquellas diligencias que consideren necesarias para el estudio de los asuntos sometidos a su consideración.

Las Comisiones Permanentes de Asesoramiento (Cámara de Diputados) y las Permanentes (Cámara de Senadores), tienen como atribución principal, la dictaminación de los proyectos que les son turnados. Como ya se apuntó, las comisiones Permanentes, corresponden con las Comisiones Ordinarias existentes en nuestro país y por tanto son en estricto sentido, las Comisiones de Dictamen Legislativo.

Estos órganos legislativos comienzan su actividad en forma inmediata a la designación de sus miembros. Dictaminan los asuntos de su competencia durante todo el período de sesiones ordinarias. En caso de prorrogarse las sesiones

ordinarias o convocarse a extraordinarias, las comisiones pueden seguir reuniéndose y dictaminar los asuntos sometidos a su consideración.

Las reuniones de comisiones son públicas, por lo que solo puede declararse su carácter reservado por decisión de dos tercios de sus miembros y cuando los asuntos a tratar requieran de estricta confidencialidad.

Teniendo en consideración que el Reglamento de la Cámara de Senadores prevé la existencia de Comisiones Especiales, Bicamerales y de Investigación, dada su naturaleza, las resoluciones que emiten respecto de los asuntos que les son encomendados, también son consideradas como dictamen. Para emitir un dictamen sobre un asunto sometido a consideración de una o más comisiones, se requiere la firma de por la mayoría de los miembros que reglamentariamente integran cada una de ellas.

3.6. Independencia reglamentaria en Comisiones de la Cámara de Diputados.

Como ya se apuntó el Reglamento de la Cámara de Senadores, dispone en su artículo 94, que las Comisiones están facultadas para emitir su reglamento de funcionamiento interno, por lo cual, puede variar de Comisión a Comisión la forma en que llevan a cabo su trabajo, pero en lo sustancial todas se rigen conforme a las disposiciones aplicables previstas en el Reglamento de la Cámara.

Es de mencionar que el Reglamento de la Cámara de Diputados, no contiene disposición expresa que faculte a las Comisiones para aprobar un Reglamento interno, de tal forma que tanto las Comisiones Permanentes, como las especiales, Bicamerales y las de Investigación si bien definen en lo interno la forma en que se distribuyen el trabajo y proceden a su atención, invariablemente deben observar el Reglamento de la Cámara.

3.7. Delegación en Comisiones.

Se corrobora que las Comisiones Permanentes cuentan con facultades plenas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Nacional Argentina, en el cual se refiere que: "Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto

de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.”

Asimismo, el reglamento del Senado en su artículo 178, señala lo siguiente: “Luego de aprobado un proyecto en general, el cuerpo puede delegar para su aprobación en particular en una o más comisiones a las cuales ha sido girado, debiendo indicar los artículos en que recaerá la votación. Para adoptar dicha resolución es necesario el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Cámara, y con igual mayoría puede retomar el trámite ordinario en cualquier estado. Sólo pueden tratarse conforme al presente artículo, los proyectos que cuenten con dictamen de comisión”.

CAPÍTULO CUARTO.

“Por la política y en la política está el camino y la salvación de México”.

Emilio Chuayffet Chemor.

“Comisiones con Competencia Legislativa: una propuesta de agilización al proceso legislativo en México”

1. Teleología de las comisiones.

El análisis de la teleología de las Comisiones Legislativas o Parlamentarias, reviste cierta complejidad debido a que las causas, los propósitos o fines que buscan difieren según el sistema parlamentario de que se trate. De tal suerte que, resulta ocioso reiterar el significado del término teleología que ya fue anotado en el primer capítulo de esta investigación.

Una característica principal de los Parlamentos, es la función predominante que al interior desarrollan las Comisiones. En la actualidad las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos específicos en diversas materias sumamente complejas que van aparejadas a las necesidades de la sociedad, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos y así desdoblar en todo su esplendor su labor legislativa.

Por lo que hace al caso de México, la actividad del órgano legislativo llamado Comisión, va más allá de la función legislativa, al desempeñar también las funciones de control en materia política - administrativa, financiera o presupuestal, entre otras. Sin embargo, la potestad de la función legislativa es la actividad más entrañable, ya que se basa en la producción de leyes constitucionales y secundarias, así como tratados y convenios de carácter internacional y reglamentos, y todos ellos son considerados de obligatoriedad en nuestra nación.

Las Comisiones son determinantes en el proceso legislativo mexicano, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; por lo que, si el dictamen es deficiente, dificultará la toma de decisiones en el Pleno y no podrá resolver sobre el asunto planteado, por lo que éste seguramente será regresado a la Comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara y ello se traducirá en detrimento de la sociedad.

Así pues, podemos determinar que la finalidad actual del trabajo desarrollado en las Comisiones, es la de emitir dictámenes y opiniones de gran valor, para así aportar el conocimiento específico y deliberación de los integrantes de éstas para la mejor toma de decisiones del Pleno, con lo que se desarrollan todas y cada una de las funciones del Poder Legislativo. A manera de analogía nos atrevemos a afirmar que estos órganos colegiados pueden ser considerados “pequeñas legislaturas”, por las razones que abordaremos en este capítulo.

1.1. Propósitos de las Comisiones

Se ha visto que la doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales propósitos y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. En cumplimiento de éstas, el trabajo al interior se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades.

Así, en términos generales, se puede decir que las Comisiones tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos, mediante el principio elemental de la organización social, que es la división del trabajo en grupos especializados y menos numerosos. Las comisiones se integran con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal del Parlamento, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.

De acuerdo con la doctrina clásica anterior a 1947, que concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, su propósito era facilitar el trabajo legislativo, pero no sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas.¹⁵⁴

A partir de la Constitución italiana el problema de la identidad o diferencia entre las Comisiones y la Cámara cobró un nuevo impulso. En este contexto se propuso que las Comisiones Legislativas debían ser consideradas como verdaderos órganos de la Cámara, y también para el *iter* legislativo, puesto que la mayoría de los proyectos se agotarían en su seno. En este contexto, el objetivo que persiguen las Comisiones es el de organizar el trabajo parlamentario de tal manera que: 1º. Hagan efectivas las funciones que les encomienda el Parlamento. 2º; Garanticen la participación de todos los miembros de la Cámara en dichas funciones, y 3º. Logren un mayor y más abarcante trabajo.¹⁵⁵

1.2 Algunas definiciones de comisiones legislativas.

No es posible encontrar una definición única y universalmente aceptada sobre las comisiones legislativas; así es preciso recapitular el concepto anotado en el primer capítulo de la presente tesis.

En aras de enriquecer las definiciones antes anotadas y con el fin de arribar a una postura al respecto, es conveniente definir inicialmente el término Comisión. El diccionario de la real Academia de la Lengua Española señala que el término proviene del latín *commissio, -onis*, que se interpreta como acción de cometer, asimismo proporciona las siguientes definiciones: orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa y conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto.

¹⁵⁴ Paniagua Soto, Juan Luis, "El sistema de Comisiones en el Parlamento Español" Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, pág. 133.

¹⁵⁵ Basterra Montserrat, Daniel, Comisiones Legislativas con Delegación Plena. Ed Comares, p.9

De acuerdo con esta definición general podemos iniciar la construcción de una definición de Comisión parlamentaria, que sería un conjunto de personas o más específicamente legisladores, encargados por una corporación, en este caso, una Cámara, para atender algún asunto. Debe precisarse que este conjunto de personas procede de un órgano colegiado, y a su vez conforman otro órgano colegiado, con funciones delegadas del órgano que los comisiona.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos definir inicialmente a las Comisiones como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Sin embargo, con las funciones en materia de control y legislativas, que hoy en día tienen encomendadas las Comisiones en diversos Parlamentos europeos (España e Italia), esta definición inicial se ve afectada, por lo que debemos señalar que estas pequeñas Asambleas, que se forman reproduciendo la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en el Pleno, son órganos de decisión en algunos sistemas.

La definición inicial puede aplicarse a las Comisiones de nuestro sistema, toda vez que se trata de órganos preparatorios de instrucción de las tareas del Pleno. Siguiendo con el análisis del término Comisión, se observa su condición de órganos de las Cámaras; entendiendo por órganos a aquellos entes que responden a la doble condición de ser centro de competencias e imputar su actividad a las Cámaras. Adicionalmente, podemos señalar que desde luego estos órganos tienen una composición numérica muy inferior a la de la Asamblea en su conjunto; las Comisiones forman parte de la organización de la Cámara como medios para la resolución, con mayor eficacia, de los asuntos que debe resolver la Asamblea y aumentar su capacidad funcional, aplicando el principio de la división del trabajo.

Al respecto, Luis Villacorta considera que las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica -que consiste en una autoorganización de la deliberación- y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de

la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.¹⁵⁶

Finalmente, debe tomarse en cuenta que, con respecto a su composición, las comisiones son órganos colegiados, compuestos por una pluralidad de individuos, que a diferencia de las Comisiones del siglo XIX -que más bien eran comisionados- no pueden integrarse con una sola persona. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la pluralidad con la que hoy se integran las Cámaras en nuestro país, se traslada a las Comisiones, pluralidad que marcará la esencia de este órgano, la cual encontrará al interior de la Comisión mejores medios para expresarse que en las sesiones del Pleno, y permite no entorpecer las discusiones y resolver un mayor número de asuntos.

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo atinente a las modalidades que configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.¹⁵⁷

De acuerdo con las definiciones anteriores, se puede decir que las comisiones son Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos

¹⁵⁶ Villacorta Mancebo, Luis, Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes. Secretaria de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.

¹⁵⁷ Tosi, Silvano, Derecho Parlamentario. Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 1996, Pág. 138.

que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

1.3 Panorama general de las Comisiones con competencia legislativa.

Actualmente, en algunos de los sistemas analizados, como el español, se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis. Se ha visto que las Comisiones del sistema español gozan de un alto nivel de autonomía, que sólo se ve limitado por la coordinación que se requiere con las actividades y competencias del Pleno, autonomía que encuentra su máxima expresión en la delegación de facultades legislativas.

En este esquema, se puede decir que el propósito de las Comisiones es combatir la lentitud propia de los procedimientos legislativos, y las consecuencias que derivan de ello, así como alcanzar cierta celeridad de la actividad legislativa, lo cual se ha convertido en una de las principales exigencias de los Parlamentos Contemporáneos en el Estado Constitucional.¹⁵⁸

Así, las Comisiones son una formación necesaria de las Asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

Retomando lo antes expuesto, podemos destacar que las Comisiones son Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, cuyo propósito es realizar tareas instructoras o

¹⁵⁸ Gómez Lugo, Yolanda, Las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena en el sistema parlamentario español: Una técnica de agilización procedimental. Estado constitucional y derechos fundamentales. Ed. Porrúa, México, p.167.

preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

En el Congreso Mexicano, las Comisiones son órganos colegiados menores, con funciones instructoras o preparatorias de las tareas del Pleno, por lo que hablar de sus funciones es hablar de las funciones de las Cámaras, pero sólo en calidad de instructor, a diferencia de algunos Parlamentos europeos donde las Comisiones realizan funciones propias.

En resumen, hay que destacar que la necesidad de abarcar más trabajo tanto cuantitativo como cualitativo, así como la conveniencia de agilizar los procedimientos legislativos, han sido la causa de la sucesiva creación de diversos tipos de comisiones parlamentarias tanto en las Cámaras altas como en las bajas. En la mayor parte de los Parlamentos, las comisiones legislativas tienen competencias para el estudio de los proyectos y proposiciones de Ley, así como para la discusión y aceptación de enmiendas a las mismas terminando su trabajo en cada Ley con un informe dirigido al Pleno, siendo éste el encargado de la aprobación final. En España, siguiendo a la Constitución Italiana, se instituyeron constitucionalmente las comisiones legislativas con delegación plena, dando lugar a la descentralización legislativa, agotándose en la comisión dicho procedimiento legislativo.¹⁵⁹

Se puede considerar que ésta es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe tanto a la práctica como la reglamentación al respecto. Por ello, antes de considerar los retos y perspectivas de las Comisiones Parlamentarias

¹⁵⁹ Basterra Montserrat, Op. Cit., p.101.

con Competencia Legislativa, es conveniente analizar la legislación vigente sobre la funcionalidad de las comisiones del Congreso de la Unión.

2. Legislación vigente sobre la funcionalidad de las comisiones del Congreso de la Unión.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La figura de las Comisiones está regulada en diversos ordenamientos jurídicos que es importante considerar, así iniciamos su estudio con la Carta Magna del país.

En el artículo 77 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos se establece que: “Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra...”

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

De tal suerte que, es desde la Carta Magna que se reconoce la figura de la Comisión legislativa al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión.

2.1.1. Comisión Permanente.

La sección IV, del capítulo II referente al Poder Legislativo, trata particularmente de la Comisión Permanente. En el artículo 78 se señala que: “Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto”.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes...

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las 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.

Es preciso señalar que, en el punto 4.2 del primer capítulo de este trabajo, se realizó un planteamiento respecto a la Comisión Permanente y los recesos de las cámaras del Congreso de la Unión.

2.1.2. Comisiones de investigación.

En el artículo 93, párrafo III, se hace referencia a las Comisiones, señalando que: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”

El presente punto se robustece con las anotaciones del punto 4.9.3 del primer capítulo de la presente investigación, en el cual se abordó el origen y evolución de las comisiones de investigación en el devenir histórico del Congreso de la Unión, aportando a la labor de control que el Poder Legislativo desarrolla en el ejercicio del poder, considerando en ello el desarrollo de las funciones de la administración pública.

2.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo primero a tomar en consideración es que el ordenamiento jurídico que define la integración de estos órganos es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) publicada inicialmente en el año de 1979, siendo vigente en la actualidad la que se publicó en el DOF el 3 de septiembre de 1999.

De tal suerte que, la organización y competencias del sistema de Comisiones se encuentran regulados en la LOCG en su Capítulo sexto, de las Comisiones y

Comités, concretamente en los artículos 39 al 45, que establecen, entre otros aspectos, los siguientes:

- Las características de estos órganos.
- Cuáles son la Comisiones ordinarias.
- Los alcances de la competencia de las Comisiones ordinarias.
- Cuáles son las Comisiones ordinarias con tareas específicas.
- Las Comisiones especiales y una breve regulación de su actividad.
- Las reglas para la integración de Comisiones ordinarias.
- La obligación de los miembros de las Comisiones de acudir puntualmente a sus reuniones.
- La facultad del coordinador del grupo parlamentario de solicitar la sustitución temporal o definitiva de un diputado de su grupo en Comisiones.
- El derecho de las Comisiones de contar con el espacio necesario para el trabajo de su mesa directiva y para la celebración de sus reuniones.
- La posibilidad de establecer Subcomisiones o grupos de trabajo.

2.3. Funciones de las Comisiones en el Congreso de la Unión.

En el título segundo, capítulo sexto y sección primera de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1999, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes.

En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las Comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.

- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de Ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que, para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las Comisiones.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 39, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes.
- Informes.
- Opiniones.
- Resoluciones.

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de la misma. Asimismo, puede solicitarse a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia a las reuniones, el artículo 44 de la Ley Orgánica prevé la obligación de los miembros de acudir puntualmente

a las reuniones de Comisiones y sólo faltar por causas justificadas, sin embargo, en la práctica, al no existir un procedimiento para registrar válidamente estas asistencias, o las justificaciones, no hay un control eficaz por lo que la inasistencia a las reuniones de las Comisiones no tiene ninguna consecuencia para el legislador.

2.4. Trabajo en Comisiones.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 45 numeral 6, las Comisiones tienen las tareas siguientes:

- Elaborar su programa anual de trabajo.
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente.
- Sesionar cuando menos una vez al mes.
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne.
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas, con relación a la materia o materias de su competencia.

Con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las Comisiones, es de señalarse que éstos no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las Comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico porque en él intervienen

legisladores avezados en las materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo de reuniones.

2.5. Comisiones en el Senado de la República.

En lo que respecta las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la Ley Orgánica señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones y los asuntos que por su naturaleza y trascendencia puedan ser resueltos por ellas mismas.

Al respecto, en el Título Tercero del Reglamento Del Senado de la República se regula la organización de los grupos parlamentario y en la fracción 3 del artículo 25 señala que: “Como forma de organización de los senadores, los grupos parlamentarios concurren al funcionamiento de la Junta, del Pleno y de las comisiones y los comités; coadyuvan al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, y las demás actividades específicas del Senado, así como a la salvaguarda de la disciplina parlamentaria, de acuerdo a las disposiciones legales y de este Reglamento”.

El Título Sexto de dicho reglamento regula el funcionamiento de las Comisiones. En el artículo 113 se establece lo siguiente:

1. Las comisiones, como forma de organización interna del trabajo legislativo, se constituyen por mandato de ley o por acuerdo del Pleno para el adecuado cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades del Senado.

2. En las comisiones se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias.

En el artículo 114 se señala lo siguiente:

1. El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales que se integran y funcionan en términos de la Constitución, la ley y este Reglamento.

2. A falta de norma expresa, en lo procedente, son aplicables a las comisiones las reglas establecidas para el Pleno.

3. Conforme a acuerdos parlamentarios o a disposiciones expresas en la Constitución o en la ley, el Senado participa en la integración y funcionamiento de Comisiones bicamarales con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2.6. Comisiones en la Cámara de Diputados

En lo que respecta las Comisiones de la Cámara de Diputados, el artículo 39 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 67 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que el Presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de:

- I. Dictamen,
- II. Opinión, o
- III. Conocimiento y atención.

Como se observa, al igual que en el caso de la Cámara de Senadores, las comisiones de la Cámara tienen funciones limitadas.

El Capítulo I del Título Quinto del Reglamento referente a de los Órganos de Apoyo y su Funcionamiento, regula de manera más amplia a la organización y funcionamiento de las comisiones.

Al respecto, el artículo 146 señala que:

1. Las comisiones o comités deberán instalarse dentro de los quince días hábiles posteriores a la aprobación del acuerdo que las conforma.

2. Para convocar a la Reunión de instalación, los diputados y diputadas que integran la Junta Directiva de la comisión o comité deberán acordar la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo. El Presidente de la Junta Directiva deberá emitir la convocatoria respectiva. Si el Presidente no convocara, en el plazo establecido en

el numeral anterior, se podrá emitir con la firma de la mayoría de los secretarios de la Junta Directiva.

3. Los acuerdos de las comisiones serán suscritos por la mayoría de los integrantes presentes en la Reunión, en tanto que los acuerdos de la Junta Directiva serán suscritos por la mayoría.

4. Las comisiones o comités se reunirán, cuando menos, una vez al mes, aún en los recesos.

5. Las comisiones que conozcan de una iniciativa preferente durante el primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, deberán instalarse como tiempo máximo en la segunda sesión ordinaria de la legislatura.

En el Artículo 149 se establecen las obligaciones de la junta directiva de las comisiones, entre las que se destacan las siguientes:

I. Presentar el proyecto del Programa de trabajo a los integrantes de la comisión o comité;

II. Presentar ante el pleno de la comisión, para su aprobación, las propuestas de opinión fundada que tengan que elaborar en términos de la normatividad aplicable, o cuando la Mesa Directiva u otras comisiones le soliciten opinión respecto de los asuntos de su competencia;

III. Proponer a la comisión la integración de subcomisiones o grupos de trabajo, dentro de la comisión, para la presentación de predictámenes o proyectos de resolución, así como para:

a) La coordinación de actividades con otras comisiones o comités, de la Cámara de Senadores; dependencias o entidades del Poder Ejecutivo Federal, y

b) La realización de reuniones en conferencia con comisiones de la Cámara de Senadores.

IV. Elaborar un proyecto de calendario de reuniones ordinarias de la comisión o comité y remitirlo a la Conferencia;

V. Proponer al interior de la comisión o comité la realización de foros, seminarios, talleres, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas; a los temas de su competencia, con representantes de los otros Poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general;

VII. Entregar un informe al Comité de Administración, de los recursos económicos y materiales utilizados durante cada año legislativo;

VIII. Reunirse, cuando menos, cada quince días para desahogar los asuntos de su competencia;

IX. Formular, antes de la Reunión de la comisión o comité, el Orden del día respectivo, y acordar el trámite de los asuntos programados;

X. Proponer criterios de funcionamiento interno, siempre y cuando tengan como objetivo cumplir con las tareas de las comisiones y comités previstas en la Ley y este Reglamento;

XI. Resolver los asuntos de su competencia que le hayan sido turnados, no previstos en éste y los demás ordenamientos relativos a la Cámara, y

XII. Llevar a cabo la evaluación de los trabajos de la comisión o comité y de su personal de apoyo.

Como se ha mencionado reiteradamente, la legislación vigente en México no considera las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena, por lo que en el siguiente punto se consideran sus retos y perspectivas.

3. Retos y perspectivas de las Comisiones con Competencia Legislativa.

3.1. El Proceso Legislativo mexicano.

Iniciaremos por realizar de manera sucinta una breve descripción histórica de este importantísimo proceso en el devenir histórico de las constituciones de la nación mexicana.

Primeramente, la Constitución de 1824 estipulaba en su artículo 41 que cualquier diputado o senador podía hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara; mientras que el artículo 105 se establecía dicha atribución a favor del presidente, el cual podía hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que considerara pertinentes al bienestar general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados.

En la Constitución de 1836, también conocida como las “Siete Leyes Constitucionales”, se establecía que correspondía la iniciativa de las leyes al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia, en lo referente a la administración de su ramo; así como a las Juntas Departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. Cabe resaltar que en esta Constitución se desapareció la facultad de los Senadores para presentar iniciativas de ley.

Cabe destacar que, en la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836, se reconocía el derecho para los ciudadanos para presentar iniciativas siempre y cuando las dirigiesen a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales para que, en caso de aprobarlas, los hicieran propias por cuanto, a los diputados, mientras que, en el caso de los ayuntamientos, los turnaban a las Juntas Departamentales a efecto de que, si éstas los aprobaban, se elevaran a la categoría de iniciativa. Dicha acción no puede ser considerada una facultad de iniciativa directa, pero se asentó un avance en favor de los ciudadanos en esa materia.

Así pues, las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas en el Bando Nacional el 14 de junio de 1843, disponían en el artículo 53 que correspondía la iniciativa de leyes al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

La Constitución Mexicana de 1857, también reguló el derecho de iniciativa al reservarla exclusivamente para el Presidente de la Unión, los diputados del Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados (artículo 65).

El texto original de la Constitución Federal de 1917, en su artículo 71, reguló el derecho de iniciativa para el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Las resoluciones del Congreso pueden ser leyes o decretos, que son producto de la función legislativa. A continuación, abordaremos las fases del procedimiento legislativo que deben observarse para que una propuesta se convierta en ley o decreto y son conocidas como: iniciativa; discusión; aprobación; sanción; publicación; e inicio de vigencia.

La iniciativa es el acto por el que un sujeto legitimado para ello somete al Legislativo un proyecto de ley, de reforma a una ley o de reforma a la Constitución. Según el artículo 71 constitucional, este derecho le corresponde al titular del Ejecutivo Federal, a los diputados y senadores, a las legislaturas de las entidades federativas y a los ciudadanos¹⁶⁰.

La iniciativa puede ser presentada ante cualquiera de las cámaras, exceptuando las que se refieren a empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre

¹⁶⁰ Por lo que respecta al titular del Ejecutivo, en el ejercicio de este derecho, podrá presentar ante alguna de las cámaras del congreso hasta dos iniciativas con carácter preferente, que no podrán ser de reforma a la Constitución. El Pleno de la cámara de origen tendrán un plazo de treinta días para discutir y votar las iniciativas, una vez aprobadas pasarán a la cámara revisora y contará con la misma temporalidad para su análisis y votación. En tratándose de iniciativa ciudadana, deberá cumplir con el requisito de ser impulsada, por lo menos, por el 0.13% del listado nominal de electores y cumplir los requisitos señalados por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo que respecta a las firmas de los ciudadanos que proponen la iniciativa.

reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben discutirse primero en la de Diputados. La cámara que recibe la iniciativa se le denomina cámara de origen, y a la colegisladora, cámara revisora.

La discusión, es la segunda etapa del proceso legislativo en la que se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley¹⁶¹, en la discusión participarán, sin excepción, las mayorías y minorías parlamentarias. Recibido el proyecto de ley por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión que le corresponderá el estudio del proyecto, atendiendo la materia que entrañe la iniciativa, publicándose en la Gaceta Parlamentaria el turno correspondiente. Según el artículo 72, inciso i) de la Constitución, las iniciativas se discutirán preferentemente en la cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes de haber sido turnadas a la comisión dictaminadora sin que ésta haya rendido dictamen; en tal caso, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

Es en la discusión de proyectos, el momento en que las comisiones legislativas desplegarán y harán uso de todas sus facultades, como solicitar documentos, sostener reuniones con autoridades, grupos interesados, personas morales o sociedad en general a efecto de conocer su punto de vista, y estar en condiciones de presentar ante el Pleno un dictamen de los negocios de su competencia. Los dictámenes que emitan podrán ser en sentido aprobatorio, de rechazo total o parcial de los proyectos. Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara, que de igual forma procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley.

Esta etapa es primordial, ya que incorpora los principios de publicidad y de respeto de las minorías, que ya abordamos, lo que le da sentido de legitimidad a las leyes; ya que su discusión es pública, se conocen las respectivas posturas de los grupos parlamentario, así como de las autoridades que eventualmente ejecutarán las leyes y de los grupos interesados y sociedad en general que serán sometidos a

¹⁶¹ Orozco Gómez, Javier, *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2005, p. 38.

ellas. A la vez que se permite conocer la postura de las minorías representadas en Congreso.

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por ambas cámaras del Congreso, la sanción se da por parte del Poder Ejecutivo. Podemos considerarle una especie de visto bueno por parte del Ejecutivo, de no ser así puede presentarse el llamado veto que este último puede imponer a una ley o decreto. Por medio de la interposición del veto, el Presidente devuelve parcial o totalmente a la cámara de origen el proyecto que ya había sido aprobado. Mediante reforma al apartado B del artículo 72 constitucional, de agosto de 2011, se buscó erradicar el llamado “veto de bolsillo”, el cual consistía en que al transcurrir el plazo de 10 días sin que el Ejecutivo enviara al Legislativo sus observaciones respecto de los proyectos aprobados, éstos se consideraban sancionados y el Presidente debía ordenar su publicación, pero al no existir reglas para ello, daba lugar a el Ejecutivo los retuviera indefinidamente. La reforma constitucional señalada, estableció que todo proyecto no devuelto por el Ejecutivo con observaciones a la cámara que conoció del mismo, dentro de 30 días naturales, se reputará aprobado, y el Ejecutivo tendrá 10 días para promulgarlo y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación. De no hacerlo así, la ley o decreto se considerará promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará su publicación en el DOF dentro de los 10 días siguientes. Las observaciones del Ejecutivo a las leyes o decretos del Congreso, pueden ser superadas por éste, siempre que ambas cámaras voten en favor del proyecto devuelto, con una mayoría de las dos terceras partes del total de miembros.

La publicación es un requisito *sine qua non* de la existencia de la ley, ésta pueda entrar en vigor y concluir el proceso legislativo. Como ya lo hemos mencionado, la publicación en nuestro país se realiza en el Diario Oficial de la Federación. La vigencia de la ley puede ser fijada por la misma, el tiempo que media entre la publicación y la entrada en vigor se le denomina *vacatio legis*. Al entrar en vigor la ley se convierte en obligatoria.

Con base en la función legislativa, el Poder Legislativo elabora leyes que permiten instrumentar lo que mandata nuestro Pacto Fundamental, dichas leyes

podemos considerarlas como políticas públicas que buscan dar respuesta a las distintas problemáticas y realidades sociales, a la vez que norman la conducta futura de los ciudadanos evitando que tales problemas se susciten. Cuando las leyes son creadas partiendo de las necesidades de la población, trae aparejado beneficios económicos, sociales y políticos; y de la certeza jurídica que irradian, dan legitimidad al actuar de los órganos del Estado y autoridades que eventualmente las aplicarán, es por ello que en todo momento deben respetarse los actos concatenados que implica el proceso legislativo, y sobre todo que exista constancia física o electrónica que avale el actuar del Legislativo, como lo son el registro de asistencia y de votaciones, por ejemplo.

3.2. Rezago legislativo en México.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan los Parlamentos contemporáneos es el generado por la sobrecarga de los trabajos parlamentarios, fundamentalmente los de carácter legislativo que siguen siendo los que más dedicación requieren por parte de la Cámara.

Así, dentro de las complejidades jurídicas y políticas más sensibles del quehacer legislativo, figura la relativa al fenómeno del rezago que se forma a lo largo de una o varias Legislaturas con motivo de la ausencia de culminación en tiempo y forma de diferentes procesos legislativos instaurados en las Cámaras del Congreso por los titulares del derecho de iniciativa previstos en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶²

Este fenómeno, adverso, que no corresponde al espíritu y sentido de los mecanismos previstos en la Constitución y en la legislación del Congreso para el buen proveer legislativo, redundará en perjuicio de la buena valoración respecto de la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales encomendadas al legislador federal y en gran medida en la mala percepción que la población tiene respecto de los integrantes del Poder Legislativo.

¹⁶² Camacho González, Luis Alfonso, El rezago legislativo, Quorum Legislativo, [www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/193814/464869/file/rezago le.](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/193814/464869/file/rezago%20le.pdf)

Hay que tener en cuenta que la labor legislativa es compleja, a lo que habría que añadir, para efectos de este apartado, que por cuanto a las horas de trabajo necesarias para su cabal desempeño también se está en presencia de una situación complicada, en vista de que la actividad parlamentaria completa resulta sumamente exigente para cada legislador por el elevado número de actividades que inevitablemente implica, como lo son la atención ciudadana en general, la comunicación con el electorado específico del distrito o circunscripción, información pública, trabajos en órganos de gobierno, grupos parlamentarios, coordinaciones de diputación (existentes de hecho), actividades partidistas, relaciones interinstitucionales y la diplomacia parlamentaria, por citar las más evidentes, de lo que puede verse que el compromiso de los legisladores es muy significativo.

Como se ha mencionado, hay que recordar que las actividades legislativas son complejas y muy particularmente en sus fases de iniciativa y debate, por lo que parece conveniente que se impulse la ampliación o creación de diferentes figuras parlamentarias que permitan más eficientemente que los legisladores desarrollen su trabajo fundamental en condiciones cada vez mejores, particularmente en cuanto a la toma de decisiones legislativas, esto es, en la emisión de los dictámenes que en realidad es lo que se discute en los plenos cuando éstos se encuentran en la verdadera función de legislar.

Finalmente, es preciso señalar que por lo que hace al interior de la comisiones del Congreso de la Unión, es importante el papel que juegan los parlamentarios que presiden las comisiones, si bien en ellas se desarrolla a su máxima capacidad la labor legislativa; es conveniente no soslayar que los liderazgos partidistas buscan evitar la división en las votaciones plenarias, es en la etapa de comisiones donde se hacen las negociaciones políticas y donde se avanza o bloquea el camino de un producto legislativo.

Es en las comisiones donde se realiza en esplendor las negociaciones políticas en favor o en contra de los proyectos que a ellas llegan para su estudios y es a través de la cooptación política como forma de control que se decide en favor de los intereses del grupo político mayoritario.

3.3. Delegación de la facultad de legislar en las comisiones.

Uno de los mecanismos articulados para solventar las dificultades planteadas en el punto anterior es delegar facultades legislativas en las comisiones, descargando al Pleno del volumen de trabajo legislativo acumulado.¹⁶³

Es imprescindible no perder de vista que las comisiones como el Congreso mismo, además de la función legislativa también desarrollan otras de tipo administrativo, político, etcétera; motivo por el cual el planteamiento es descargar al pleno de la mayoría de temas que no tienen incidencia en materia legislativa, como lo podrían ser los temas administrativos o de algunos nombramientos.

Cabe destacar que las Comisiones son órganos de las Cámaras que han tenido dos características históricas:

1. Que son órganos más reducidos que las Cámaras en cuyo seno se crean, y
2. Que su función se agota en la preparación del trabajo final, que debe realizar el Pleno.¹⁶⁴

Esta última característica se ha ido modificando en diversos Parlamentos, ya que algunas constituciones modernas han aceptado la competencia legislativa plena de las Comisiones Parlamentarias; la primera, la constitución italiana de 1947, a la cual siguieron las de España, y en América Latina, la de Brasil y la de Argentina, en las que las Comisiones cuentan con estas facultades legislativas delegadas.

Razón por la cual resulta atractiva la figura de la delegación legislativa en las comisiones del Congreso de la Unión; lo anterior, a fin de hacer más expedito el proceso legislativo en México.

¹⁶³ Gómez Lugo, Yolanda, "Las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena en el sistema parlamentario español: Una técnica de agilización procedimental. Estado constitucional y derechos fundamentales. Ed. Porrúa, México, p.167.

¹⁶⁴ Paniagua, Juan Luis, Op. cit., pág, 119.

3.4. Reservas a la facultad de delegar la función legislativa.

Con respecto a las facultades plenas otorgadas a las Comisiones italianas por la Constitución, Andrea Manzella señala que con la disposición Constitucional y las reformas al Reglamento en 1971, el resultado fue que en las Comisiones se puede aprobar todo, excepto los proyectos calificados por disposición constitucional como “reserva de la Asamblea” y aquellos en los cuales se manifieste la oposición preventiva al procedimiento en Comisiones por parte del gobierno o de una décima parte de los componentes de la Cámara de Diputados, y agrega que en el Senado la situación no es diferente, al contrario se da espacio para mayor acción en la sede legislativa porque no se admite la oposición preventiva.¹⁶⁵

Debe destacarse que no sólo es novedoso este sistema adicionado a la Constitución italiana, sino también el hecho de desarrollar en los reglamentos de las Cámaras, la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia.

En el caso de los Estados Unidos de América, prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los Comités permanentes – -Comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas.

James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso es el conjunto de Comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos Comités y sus Subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.¹⁶⁶

A pesar de que en el Congreso Norteamericano no están previstas las facultades plenas, de facto éstas se ejercen, ya que las decisiones que se toman

¹⁶⁵ Manzella, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987, pág. 81.

¹⁶⁶ Wilson, James, El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999, pág. 256.

por los Comités son sistemáticamente confirmadas por el Pleno y sólo en ocasiones excepcionales son rechazadas.

En el caso de España, su Constitución, al igual que la italiana, establece la posibilidad de que ambas Cámaras deleguen en las denominadas constitucionalmente Comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley excluyendo así al Pleno de las fases de debate y votación.

La misma Constitución española es la que establece la posibilidad de que las competencias legislativas sean repartidas entre el Pleno y las comisiones, teniendo en cuenta las reservas de Ley en favor del Pleno, con lo cual el resto de las competencias legislativas puede ser de las comisiones. Por lo tanto, en el sistema español se efectúa, como dice textualmente la Constitución una delegación de la potestad legislativa en favor de las comisiones.¹⁶⁷

Esta delegación legislativa, por parte de las Cámaras, se basa en el principio de la división del trabajo, la cual trae consigo mayor eficiencia en el funcionamiento de estas, descargando de trabajo al Pleno, reservándole sólo los asuntos considerados más importante por la propia Constitución (Artículo 75 numeral 2) o por lo grupos minoritarios.

El constituyente español reconoció a las Cámaras capacidad para delegar a favor de las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. Se trata de un procedimiento legislativo especial tipificado por razón del tiempo de tramitación, cuya peculiaridad consiste en la celebración de todas las fases del *iter legis* en sede de comisión, esto es, no sólo el examen y discusión de la propuesta legislativa, sino también el acto resolutorio con el que la Cámara forma su voluntad pronunciándose sobre el texto examinado.¹⁶⁸

Estas Comisiones se encargan de llevar a cabo el denominado procedimiento legislativo descentralizado, que se plasma en la autorización para que las Cámaras

¹⁶⁷ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., pág. 102

¹⁶⁸ Gómez Lugo, Yolanda, Op. Cit., p.167.

deleguen su competencia en las Comisiones Legislativas permanentes para la aprobación de proyectos y proposiciones, sin que sea necesario que pasen por el Pleno.

La característica de este procedimiento especial se encuentra en que las comisiones deliberan y deciden por sí mismas, en el sentido de que adoptan una resolución con forma de ley en el ejercicio de la competencia legislativa que le ha sido delegada previamente por el pleno; decisión que es imputable a la misma Cámara de la que forman parte.¹⁶⁹

Al respecto, Juan Luis Paniagua destaca que “no se trata de un nuevo tipo de Comisiones, más bien de diferente competencia a la que, con carácter ordinario, se tiene”.¹⁷⁰

De acuerdo con lo anterior se puede decir que la delegación de facultades ha servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargando al Pleno de ellas de asuntos de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados, pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente.

De forma enunciativa y no limitativa, señalaremos algunas materias que se consideran de exclusividad de los Plenos de las Cámaras, tales como: reformas a la Constitución, sin distinción de materia en cuestión; seguridad nacional; materia fiscal, como establecimiento de nuevos impuestos; materia económica, como lo sería el comercio exterior; así como temas de interés preponderante para la sociedad y que ello implique sean materias que deba conocer el Pleno. No obstante, si algún caso fuera objeto de la delegación de la facultad legislativa en favor de alguna comisión y en el desarrollo del debate y atención del mismo, cobra tal

¹⁶⁹ Ibid., p.174.

¹⁷⁰ Paniagua Soto, Juan Luis, op. cit., pág. 131.

relevancia que amerite conocimiento del Pleno, será éste quien en todo momento podrá atraer, conocer y resolver aquel tema; es decir, revocar la delegación que hubiere realizado.

Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar.

3.5. Ventajas de las Comisiones con Competencia Legislativa.

El sistema de Comisiones parlamentarias con competencias Legislativas plenas tiene diversas ventajas, pero también algunas desventajas, de acuerdo con Daniel Basterra, destacan las siguientes:¹⁷¹

Entre las ventajas se destacan las siguientes:

1º. Agilización de los procedimientos legislativos, en virtud de que no es lo mismo que debatan cientos de miembros de una Cámara, que dos o tres decenas de estos, supuestamente más especializados en los temas concretos que se tratan en cada Comisión.

2º. La especialización de los miembros de las comisiones, ya sea porque están preparados previamente debido a sus estudios o profesiones, o porque dentro de las mismas comisiones pueden alcanzar dicha especialización por medio de la praxis.

3º. Mayores posibilidades de control del Gobierno y la administración en las comisiones, siempre que la distribución de escaños permita que las minorías puedan ejercer ese derecho; es decir, garantizar el derecho de las minorías representadas en el Congreso de la Unión.

4º. Otra importante que destaca Yolanda Gómez Lugo es que se eliminan las fases de debate y aprobación en el plenario, lo cual permite la agilización de los trámites tendientes a la resolución aprobatoria de la Cámara. Nos encontramos ante una variación del *iter legis* común consistente en la supresión de algunas

¹⁷¹ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., pág. 10.

secuencias procedimentales que afectan a la intervención del Pleno, dando lugar a que la fase decisoria se concentre en la comisión legislativa competente. Por lo tanto, son razones de economía procesal las que justifican la aplicación de este procedimiento legislativo especial facilitando el funcionamiento de las Asambleas. Esta técnica legislativa permite resolver con celeridad situaciones imprevistas que requieren la intervención legislativa del Parlamento. Mediante este mecanismo se concede a la actividad legislativa un mayor dinamismo y flexibilidad derivada del carácter facultativo que rige en la selección y aplicación de este tipo de procedimiento legislativo.¹⁷²

5°. De igual manera, Yolanda Gómez Lugo destaca que toda la secuencia procedimental, incluida la capacidad decisoria de la Cámara, tienen lugar en el seno de la Cámara procediendo, sin previa resolución del Pleno de la misma, al pronunciamiento definitivo sobre la propuesta legislativa. Con ello, se pone fin al monopolio que dentro de la Cámara había venido ejerciendo tradicionalmente el Pleno sobre las facultades aprobatorias, y ello, en aras de una mayor funcionalidad y dinamismo de su actividad que permita una legislación más rápida sobre los temas demandados por la sociedad.

6°. Principio de Publicidad en Comisiones. También es conveniente tomar en cuenta la polémica que se está desarrollando en Europa, que apunta hacia la publicidad de los trabajos de las Comisiones, en especial en el caso de que éstas tomen acuerdos resolutorios.

Al respecto, Fernando Santaolalla destaca que: en la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las Comisiones son a puerta cerrada, tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios y sólo se exceptúan de esta regla general las sesiones de las Comisiones en que se aprueben directamente leyes y las informativas celebradas con autoridades y particulares.¹⁷³

¹⁷² Gómez Lugo, Yolanda, Op. Cit., p.174.

¹⁷³ Santaolalla, Fernando, Op. cit., pág. 184.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que las discusiones que se desarrollan al interior de las Comisiones son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara, además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes, reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Por otro lado, respecto a las reuniones no públicas de las Comisiones previstas por los reglamentos españoles, Daniel Basterra señala que si la mayor parte del trabajo legislativo se efectúa en Comisiones, parece que el principio de la publicidad ha sido sensiblemente cercenado con lo que la legitimación democrática del legislativo, que se debe mantener tras las elecciones a través del entramado que supone el conocimiento por parte del electorado de la actividad de sus representantes, no sigue ofreciendo la plenitud de esa legitimidad continuada, que se predica para los representantes del pueblo.¹⁷⁴

De esta forma, considera necesaria la publicidad total de las sesiones de Comisiones, por lo que no parece suficiente que la posibilidad de la asistencia de los medios de comunicación a dichas sesiones cumpla plenamente con el requisito de publicidad.

Con relación a esta situación, la legislación parlamentaria en México, en lo que respecta a la Cámara de Diputados, no aporta previsión alguna, por lo que se aplican a las Comisiones las reglas del Pleno, razón por la que las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, y en el caso del Senado el artículo 138 del Reglamento señala que -en las convocatorias se especifica el carácter público o privado de las reuniones- y de ello deberán notificar al pleno.

Si bien es necesaria en ocasiones la privacidad de las reuniones de Comisiones para poder facilitar los acuerdos, debe tomarse en cuenta que en el caso de nuestro sistema político, el hermetismo con el que se tratan los temas abordados en la reuniones entre funcionarios públicos de cualquier orden, ha sido

¹⁷⁴ Basterra Montserrat, Daniel, op. cit., pág. 98

objeto de fuertes señalamientos por parte de la opinión pública, ya que se tiene la impresión generalizada que este tipo de reuniones encubren la realización de acuerdos contrarios al interés público.

De tal manera, debe considerarse la posibilidad de incorporar a la legislación parlamentaria, normas que hagan de la publicidad de las sesiones la regla, previendo que éstas puedan ser privadas en casos excepcionales, ya que resulta fundado el argumento de que muchos acuerdos se facilitan de esta forma, además de que en ocasiones en las reuniones de Comisiones se tratan asuntos calificados como reservados por la legislación, en materia de acceso a la información pública; seguridad nacional, entre otras.

Finalmente, al contar con este tipo de procedimiento en favor de las Comisiones se generarían debates de mayor calidad por parte de los legisladores, en virtud de que no tendrán otra oportunidad de verter comentarios e ideas en favor o en contra del tema en cuestión; situación que se considera enriquecedora al debate legislativo y desempeño del papel de los legisladores.

En general se constata que esta variación en el modo de tramitación legislativa atiende a razones de economía procedimental; trata de economizar las fases del *iter legis* para satisfacer las exigencias sociales.

3.6. Desventajas de las Comisiones con Competencia Legislativa.

A pesar de las importantes ventajas que se han señalado, es importante considerar que las Comisiones Parlamentarias con Competencia Legislativa plena también pueden presentar algunas desventajas o aspectos negativos, entre los que se pueden señalar los siguientes:

1º. Peligro de suplantación del Pleno de sus competencias tradicionales, puesto que las comisiones fueron concebidas como órganos de preparación del trabajo del Pleno.

2º. La especialización creciente de las comisiones y de sus miembros ha incidido en el marcado carácter reglamentista de las leyes, llegándose a señalar que

las fronteras materiales entre ejecutivo y legislativo tienden a desaparecer. Esto puede generar la desarticulación del Parlamento.

3º. Con el sistema de comisiones se ha producido un menor enfrentamiento entre las mayorías y las minorías, entre el ejecutivo y el legislativo, debido a un menor distanciamiento, de los posibles consensos, de los pactos, etc., que necesariamente se producen entre los antagonistas. Así se pierden las funciones de control y fiscalización que corresponden a la oposición.

4º. Asuntos de gran importancia se deciden por grupos de parlamentarios restringidos.

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que el sistema de comisiones parlamentarias con competencia legislativa, tiene más ventajas que desventajas. A pesar de que esta forma de operación ha sido cuestionada argumentando que el debate se reduce a un pequeño grupo de legisladores que no representa las posiciones de la totalidad de la asamblea; debemos tener en cuenta que las comisiones tienen una composición en lo que a grupos parlamentarios se refiere, correspondiente con el Pleno, por lo que las mayorías y minorías son similares y por tanto, las decisiones que se tomen en las comisiones tendrán las mismas votaciones porcentualmente hablando. Facultar a las comisiones para que tomen decisiones vinculantes, evita que los argumentos planteados en sus deliberaciones se reproduzcan en el Pleno, lo que descarga a éste de los asuntos menores que por su alta especialidad pueden resolver sin inconvenientes las comisiones.

En nuestro País no se ha explorado esta posibilidad, lo que sería conveniente para abatir el rezago legislativo y así dejar sólo los asuntos y las materias más relevantes al Pleno.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Cervantes Gómez, Juan Carlos, Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso, Serie Roja, México, 2012, pág. 103.

3.7. Comisiones legislativas como ente redactor de normas jurídicas.

Esta facultad legislativa de las comisiones actualmente puede considerarse como un procedimiento extraordinario en el cual el Pleno de la Cámara delega a las propias comisiones la facultad para realizar la deliberación y aprobación definitiva de un proyecto de ley. La discusión y votación concluyen en las comisiones sin la intervención del Pleno. Entonces las comisiones se transformarían en entes redactores de normas jurídicas. Se trata de un procedimiento de delegación restringido a favor de estos cuerpos deliberantes, sobre todo en asuntos de menor importancia, cuya ventaja principal es la abreviación del procedimiento legislativo.¹⁷⁶

Las Comisiones parlamentarias deben tener una determinada jurisdicción o competencia sobre ciertas materias y ser integradas por parlamentarios versados en ese aspecto de la legislación para que puedan decidir sobre determinados asuntos que no tengan que ser tratados en el Pleno.

Al respecto, Eliseo Muro Ruiz señala atinadamente que aquí surge la cuestión de distinguir entre materias legislativas importantes y menos importantes: quién decide si una materia pertenece a la primera categoría o a la segunda; quién delibera y aprueba unas leyes y quiénes otras, ya que las leyes de la primera categoría se discuten en el pleno de las cámaras.

Pudiera el pleno decidir qué materias son importantes. Para ello se publicarían las iniciativas de ley; y a partir de ellas, distinguir las leyes con cierto peso político y aquellas que carecen de este. En consecuencia, las primeras serían objeto de deliberación y aprobación en asamblea general, mientras que las segundas pasarían a ser asunto exclusivo de las comisiones, las cuales se encargarían de su aprobación. En este caso, el secretario de Estado relacionado con dicha iniciativa por su ámbito de competencia debería estar de acuerdo. Otra forma sería a través de una comisión especial para establecer dicha cuestión.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Muro Ruiz, Elíseo, Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión, UNAM, México, 2008, pág. 165.

¹⁷⁷ Ídem.

Estas opciones resultan acertadas para determinar el límite de las materias que pueden ser objeto de delegar en esas comisiones. También sería conveniente establecer por disposición constitucional las facultades plenas otorgadas a las Comisiones y los temas o proyectos reservados a la Asamblea por su importancia política y económica. Adicionalmente será conveniente desarrollar en los reglamentos de las Cámaras, la determinación de las circunstancias en que se hará la delegación de esa competencia.

Cabe destacar que no se pretende delegar la competencia legislativa en ningún órgano externo ya que las comisiones no son órganos diferentes de la asamblea, pues pertenecen a ella. Las comisiones legislativas actuarían como representantes del Pleno, pues sus miembros son partes de éste. Por lo tanto, la delegación propuesta no supone adjudicar a las comisiones una naturaleza diferente, sino incorporar la función legislativa en ellas, las cuales siempre estarán subordinadas al Pleno.

Actualmente en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos existe una diversidad de las fuerzas políticas con distintos intereses que muchas veces se contraponen y en este contexto las comisiones adquieren mayor importancia para propiciar la crítica, de manera que las ideas y propuestas legislativas puedan ser atendidas con mayor atención debido al ambiente personalizado en estos órganos reducidos.

Finalmente, es viable no dejar de lado que, en la principal labor del Poder Legislativo, como lo es la función propiamente legislativa, debe observarse la técnica legislativa con apego a directrices lingüísticas para la redacción de las normas jurídicas que eventualmente emitirán y serán de carácter general y aplicación a todos los gobernados.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto en la investigación se concluye que las Comisiones Legislativas son órganos determinantes en el proceso legislativo y de control, así como en el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales de las Cámaras. Estos órganos tienen por objeto eficientar la labor de los Parlamentos mediante el principio elemental de la organización social que es la división del trabajo, en grupos especializados y menos numerosos.

Independientemente de que las comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las Asambleas de las que dependen, puede decirse de ellas que cumplen funciones importantes, entre las que se destacan las siguientes:

- En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa.
- Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr: la disciplina en el voto de los legisladores. La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo. El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las presidencias o secretarías determinen quiénes de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica. La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales. El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual. La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.
- La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.

- Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras.
- Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.
- Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la Administración Pública correspondientes.
- Facilitar el trabajo de las asambleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley.
- Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus etapas, pero no tienen, como tal, capacidad de iniciativa (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.
- Las comisiones reflejan con frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.
- Las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.
- Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de cabildeo legislativo de los particulares frente a los integrantes del Poder Legislativo.

- Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y debido al sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

Una definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, es la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, previstos en el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

En algunos de los sistemas analizados se observa la importancia y autonomía que alcanzan estos órganos, ya que se les otorgan facultades delegadas, o bien debido a la influencia que llegan a tener en el sistema, las decisiones que toman son ratificadas por la Asamblea sin mayor debate o análisis, al considerarse que, si una propuesta pudo sortear el minucioso examen de una Comisión, debe ser un proyecto viable.

Si bien en nuestro sistema en los últimos treinta años se han realizado importantes reformas para modernizar las estructuras del Congreso, en el caso de las Comisiones, las diversas reformas sólo han impactado en su número, y en forma muy reducida han definido sus atribuciones, sin que ello haya modificado en forma determinante sus facultades, organización y procedimientos internos, estos últimos prácticamente inexistentes.

Las facultades delegadas constituyen un medio en los países que han sido aplicadas, han servido para eficientar el trabajo de sus Cámaras, descargándolas de tareas legislativas de importancia menor. Este tipo de disposiciones podrían ser de gran utilidad en sistemas de Comisiones como el nuestro, en el que los Plenos

de las Cámaras tienen encomendados para su resolución final un gran número de asuntos de diversos géneros, los cuales en otras etapas de la historia nacional estaban justificados, pero que actualmente han dejado de ser materias relevantes, que bien podrían ser resueltas por las Comisiones directamente.

Lo anterior podría ser un buen avance, para que en un futuro se otorgaran a las Comisiones ordinarias facultades plenas para legislar; sin embargo, antes de establecer la competencia delegada para las Comisiones, es necesario fortalecer su estructura y crear los procedimientos que permitan que éstas desarrollen sus trabajos en forma más eficiente, lo cual incluso constituiría un respaldo de la calidad de los trabajos y debates llevados a cabo por las Comisiones, que son la base para que los dictámenes sean aprobados sin mayor intervención por parte del Pleno de las Cámaras, como lo es en el caso de los Estados Unidos de América. Para llevar a cabo esto, se requiere desde luego modificar nuestra Constitución para facultar a las Cámaras del Congreso que deleguen la resolución de algunas de sus tareas a las Comisiones, regla que se puede desarrollar en la Ley Orgánica, que determinaría qué asuntos se delegarían y el procedimiento para resolverlos.

Así pues, se considera debidamente razonable realizar las modificaciones en los ordenamientos relativos al Congreso de la Unión, en específico a lo que respecta al procedimiento legislativo, modificándolo de tal suerte que pueda ser incluida la idea de la delegación de la facultad legislativa en favor de las comisiones de las Cámaras; lo anterior, con la finalidad de agilizar y dar mayor vigor al trabajo desempeñado al interior de estos órganos de gran importancia y ser un vínculo de mayor cercanía con la sociedad, en búsqueda del fin último de Estado, siendo el bien común.

BIBLIOGRAFÍA.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Constitucional, México, Editorial Oxford, 2008.

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo. Derecho Electoral, México, Editorial Oxford, 2010.

ANDRADE SÁNCHEZ, Virgilio, La administración pública en la Constitución mexicana, del anhelo a la ley, FCE, México, 2018.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. Breve Historia del Congreso en México: Siglo XX, México, UNAM, 2012.

APLEBAUM, Anne, El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo, Trad. Francisco J. Ramos Mena, Debate, México, 2021.

ARAGÓN REYES, Manuel, Estudios sobre el parlamento, UNAM-IIJ-Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2017.

ARISTÓTELES, La Política, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1996.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Estructura del Estado, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1979.

BARCELÓ ROJAS, Daniel y Serna de la Garza, José Ma., (Coords.) Memoria del Seminario Internacional: Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las Ideas Constitucionales de América Latina, México, UNAM-Senado de la República, México, 2013.

BASTERRA MONTSERRAT, Daniel. Comisiones Legislativas con Delegación Plena. Ed Comares, México, 2010.

BEJAR ALGAZI, Luisa (Coord), ¿Quién, cómo y qué se legisla en México?, UNAM, México 2013.

BELOFF, Max. Instituciones Políticas Norteamericanas en la Década de los 70s, México. Edit. Manual Moderno, 1980.

BENSON, Nettie Lee, La diputación provincial y el federalismo mexicano, Trad. De Mario A. Zamudio, 3a Ed., México, El Colegio de México- UNAM, 2012.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, Los vicios en el procedimiento legislativo, UNAM-IIJ-Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, México, 2020.

CASTAÑO, Sergio Raúl, Lecturas críticas sobre el poder político, UNAM-IIJ, México, 2012.

CARBONELL, Miguel et al. (comps.) Constituciones históricas de México, México, Porrúa-UNAM, 2002.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. "Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución", El Derecho en México: dos siglos (1810-2010). México, UNAM-Porrúa, 2010.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI Editores, 1994.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, Derecho constitucional, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2005.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso. México, LXI Legislatura Cámara de Diputados.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. "División de Poderes". En Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. Coord. El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados Tomo I. México, UNAM-IIJ, 2006.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, La Constitución de 1857 y sus críticos, FCE-El Colegio Nacional, México, 2007.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2a ed. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998. Molina Piñeiro, Luis J, voz: poder constituyente.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. Cit., nota 44, voz: legislativa, función, Namorado Urrutia, Pericles.

DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc M. de. "La Comisión Permanente. Analisis, evaluación y crítica a una institución parlamentaria". En Alfonso Jiménez, Armando y Eraña Sánchez, Miguel A. (Coord). Tópicos de derecho parlamentario. México, UNAM-Universidad Latina de América-Senado de la República LX Legislatura, 2007.

ESPEJEL MENA, Jaime (Coord.), El Pacto por México ¿Reforma del Estado o reformas estructurales?, Tirant lo blanch, México, 2020.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España, México, Porrúa-UIA, 2004.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para ser un buen legislador en México. Porrúa-Senado de la República LXII Legislatura. México, 2013.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, México, Porrúa-UNAM, 2003.

F. Dworak, Fernando, El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa en México, Cámara de Diputados-FCE, México, 2003.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa. 1993.

GÓMEZ LUGO, Yolanda, “Las comisiones parlamentarias con competencia legislativa plena en el sistema parlamentario español: una técnica de agilización procedimental”, en Estado Constitucional y Derechos Fundamentales, Mijangos y González, Javier (coord.), Porrúa, México, 2010.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, Programa de derecho constitucional, México, Universidad Iberoamericana-Noriega Editores, 2003.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política, México, Editorial Porrúa. 1992.

GUEDEA NORIEGA, Rogelio, El Arte de Gobernar: manual del buen gobierno, Almuzara, 2017.

HERRERA Y LASSO, Manuel. “Centralismo y Federalismo”, en Derechos del Pueblo Mexicano. México. Cámara de Diputados. T. I. 1967.

HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales, México. Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1986.

JEAN FRANÇOIS. Coord. Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y Procesos Políticos, México, El Colegio de México, 2010.

KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. trad. del alemán por Luis Legaz Lacambra. Ed. Nacional. México, 1970.

LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época, México, UNAM, 1991.

LUNA PLA, Issa, (Coord.) Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual, UNAM-IIJ, México, 2018.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos, UNAM-IIJ, México, 2020.

LOAEZA, Soledad y Prud'homme, Jean François. Coord., Los grandes problemas de México. XIV Instituciones y Procesos Políticos, México, El Colegio de México, 2010.

LOCKE, John. Ensaño sobre el Gobierno Civil (1690), trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981.

LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito. El control jurídico del poder político en México, Estado de México, IEEM, 2011.

MANZELLA, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1987.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe, México, Gernika, 1997.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio. Evolución Constitucional Mexicana. México. Edit. Porrúa 2002.

MONREAL ÁVILA, Ricardo, Poder Legislativo, Ma. Porrúa, México, 2020.

MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ GÓMEZ, Elisa, Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa), México, H. Congreso del Estado de Tamaulipas – UNAM-IIJ. 2012.

MORA-DONATTO, Cecilia, "Oposición y Control Parlamentario en México", Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 23, Julio-Diciembre de 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

MORA-DONATTO, Cecilia, El Congreso mexicano y sus desafíos actuales, H. Cámara de Diputados, Mesa Directiva LXII Legislatura, México, 2015.

MORA-DONATTO, Cecilia, Constitución, Congreso, Legislación y Control, UNAM-IIJ- LXII Legislatura Cámara de Diputados, México, 2015.

MORA-DONATTO, Cecilia, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998.

MORA-DONATTO, Cecilia, Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007), México, UNAM-IIJ, 2013.

MORA-DONATTO, Cecilia, Temas selectos de derecho parlamentario, México, M.A. Porrúa, 2001.

MORA-DONATTO, Cecilia, Propuestas para mejorar el procedimiento de creación legislativa en el Congreso Mexicano, lineamientos desde la teoría de la legislación y la técnica legislativa, UNAM-IIJ-Cámara de Diputados LXIV Legislatura, México, 2021.

MORA-DONATTO, Cecilia, El Parlamento de México, historia, estructura y funciones, UNAM-IIJ, México, 2019.

MURO RUIZ, Eliseo, Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión. UNAM-IIJ, México, 2008.

MURO RUIZ, Eliseo. Algunos elementos de Técnica Legislativa, México, UNAM-IIJ. 2011.

OROZCO GÓMEZ, Javier, El Poder Legislativo en el Estado Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2005.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. México, Porrúa, 2003.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría General del Estado, México, Editorial Porrúa. 1993.

RABASA GAMBOA, Emilio, Las reformas constitucionales en materia político-electoral, México, UNAM-PNUD, 2012.

RABASA, Emilio. La evolución constitucional de México, México, UNAM, 2004.

RIVERA LEÓN, Mauro y Martínez Fabián, Constantino. Cuando la forma es fondo. Estudio de técnica legislativa y lingüística, México, UNAM-IIJ – Edit. Flores, 2015.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de transparencia 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2004.

SABINE, George H. Historia de la Teoría Política, trad. Vicente Herrero, 3ª ed. México, FCE, 1994.

SECONDAT, Charles Louis, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007.

SERNA ELIZONDO, Enrique, “Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México”, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, T. II, UNAM, 1987.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando y BRITO MELGAREJO, Rodrigo, Teoría de la Constitución, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, México, 2015.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, “El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales”, La revolución mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico. México, UNAM, 2010.

SILVA RAMÍREZ Luciano, El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México. México, Editorial Porrúa, 2010.

TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, 2ª edición, México. UNAM. 1978.

TOSI, Silvano. Derecho Parlamentario. Miguel Ángel Porrúa–Cámara de Diputados, México, 1996.

VALADÉS, Diego, El Gobierno de Gabinete y los Gobiernos de Coalición, UNAM-IIJ, México, 2020.

VILA RAMOS, Beatriz, Los sistemas de comisiones parlamentarias, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2004.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes. Secretaria de Publicaciones, Universidad de Valladolid, Valladolid. 1989.

WILSON, James, El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999.

WOODROW, Wilson, El Gobierno Congresional, Régimen político de los Estados Unidos, Lujambio, Alonso, Estudio introductorio, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Documentos Históricos.

Colección de Actas Constitucionales Mexicanas, 1821-1824, T. I. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1980.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. México. T. II. Abril-mayo de 1878. México. Imprenta de Ireneo Paz.

DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, "Reglamento del Soberano Congreso", Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la independencia de la República, publicado en el Decreto del 25 de abril de 1823, México, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, T. I.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, Melchor, Orígenes del Régimen Constitucional en España, Ed. Labor, S.A., Barcelona, 1928.

Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes, Edición de la Secretaría de las Cortes, Madrid, 1977.

VÁZQUEZ DE MELLA Y FANJUL, Juan, Discursos parlamentarios II, Ed. E.Subirana, S.A., Barcelona, 1936.

ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857 Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. México. Editado por el Colegio de México, 1957.

Hemerografía.

ABREU SACRAMENTO, José Pablo. "El control parlamentario a través de las comisiones de investigación", Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 18, Enero-Junio de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ANDRADE SÁNCHEZ, Francisco José de, "Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", Quórum, México, noviembre-diciembre de 1998.

CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo. "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados" Revista de Estudios Políticos, Madrid, España. Núm. 135, enero-marzo 2007.

FEREJOHN, John. "Judicialización de la política, politización de la ley" Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México, 2002, XLV (enero-abril).

LOCKE, John. "Del alcance del poder Legislativo". Revista del Senado de la República. México, Vol. 5, No. 17, Octubre-Diciembre, 1999.

MÉNDEZ SILVA, Ricardo, "La firma de los tratados", Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México. Núm. 3, julio- diciembre de 2000.

MORA-DONATTO, Cecilia, "Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario", Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PANIAGUA SOTO, Juan Luis. "El sistema de Comisiones en el Parlamento Español" Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986.

Legislación y Jurisprudencia.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal.

REGLAMENTO para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

REGLAMENTO de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

REGLAMENTO del Senado de la República.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada 21^a Ed., Soberanes Fernández, José Luis (Coord.), UNAM-IIJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2021.

Reglamento de la Cámara de Diputados versión comentada, LXII Legislatura, 2013.

Tesis P./J. 9/2006. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006.

Consultas en internet.

HAMILTON, Alexander, Madison, James, o Jay, John, en El Federalista, http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html

CAMACHO GONZÁLEZ, Luis Alfonso. El rezago legislativo, Quorum Legislativo, [www3.diputados.gob.mx › camara › content › download › 193814 › 464869 › file › rezago le](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/193814/464869/file/rezago_le).

Diccionario de la Real Academia Española consultable, en <http://lema.rae.es/drae/?val=teleolog%C3%ADa>

VALADÉS, Diego, Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso), México, El Colegio Nacional. Consultable en http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades_discing.pdf

Saber leer y escribir, requisito para ser diputado en Durango: SCJN <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/10/970206>

http://congresodurango.gob.mx/Leyes/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_DURANGO_XXI.pdf

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#a55>

<http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/preguntasfrecuentes/composicionsenado/index.html>

<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

<https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales.html>.

<https://www.house.gov/the-house-explained>

<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/?active=permanente>

<https://www.senate.gov/committees/index.htm>