

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“DUPLICIDAD DE DIPUTADOS Y REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ARTURO VELASCO GONZÁLEZ

ASESOR:

MTRO. JULIO CÉSAR PONCE QUITZAMÁN

MÉXICO 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo está dedicado a todas las personas que han formado parte de mi vida personal, académica y laboral.

Ustedes han contribuido de manera muy especial a fortalecer el camino que tengo por recorrer.

Los lazos que he construido con cada uno de ustedes, seguirán siendo cultivados como la tierra cuida a la semilla, esperando verla crecer, velados siempre por los valores inculcados en el seno familiar.

Agradezco infinitamente sus consejos, respaldo y aliento en todo momento.

Eternamente agradecido.

Arturo Velasco González

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Pág. 7
--------------------	-----------

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO

I. Antecedentes históricos de los parlamentos en el mundo.....	12
II. El Poder Legislativo mexicano	14
A. Caracterización	15
B. Motivación de la ley.....	16
C. Etapas de la formación de las leyes.....	17
D. El veto.....	18
1) El veto legislativo.....	19
2) El veto de bolsillo	20
III. Naturaleza.....	21
IV. Atribuciones	23
V. La Cámara de Diputados.....	25
A. Antecedentes históricos.....	25
B. Sistema o forma de elección de los Diputados.....	26
C. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.....	26
1) Ley de Ingresos	27
a. Características de la Ley de Ingresos	28
2) Presupuesto de Egresos.....	28
a. Características	30
b. Fases del presupuesto.....	32

c. Control administrativo.....	33
d. Control legislativo o parlamentario	33
VI. La Cámara de Senadores.....	35
A. Antecedentes históricos.....	35
B. Sistema o forma de elección del Senado	37
C. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.....	38

CAPÍTULO SEGUNDO

CRÓNICA DEL NACIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

I. México Independiente	41
A. El órgano legislativo en la Constitución de 1824.....	41
B. Composición de la Cámara de Diputados	41
C. Composición del Senado	42
D. El status del legislador.....	43
1. La inelegibilidad	43
2. La inhabilidad	47
3. La incompatibilidad.....	49
4. Inviolabilidad e inmunidad.....	52
5. Remuneración.....	55
6. Relación entre el legislador y el cuerpo electoral.....	56
7. Relación entre el legislador y su partido.....	56
8. Terminación del status de legislador.....	57
9. El quórum y la votación	57
II. La Constitución centralista de 1836	57

A. Composición y organización de las Cámaras legislativas	60
B. El status del legislador	61
1. La inelegibilidad	61
2. La inhabilidad	62
3. La incompatibilidad.....	62
4. Inviolabilidad e inmunidad.....	63
5. Remuneración.....	63
6. Relación entre el legislador y el cuerpo electoral.....	63
7. Relación entre el legislador y su partido.....	64
8. Terminación del status de legislador.....	64
9. El quórum y la votación	64
III. En el México revolucionario	64
IV. En el México contemporáneo	66

CAPÍTULO TERCERO

REGULACIÓN NORMATIVA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

I. Marco legal del Poder Legislativo en México	69
II. Normatividad aplicable	69
III. Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.....	74
A. Objetivo	74
B. Misión y Visión de la Cámara de Diputados.	74
1. Misión.....	74
2. Visión.....	75
a. Funciones.....	75

C. Órganos de Gobierno	77
a. Secretaría General.....	77
b. Dirección General de Asuntos Jurídicos	77
c. Dirección General de Resguardo y Seguridad	77
d. Dirección de Protección Civil.....	78
e. Mesa Directiva	78
f. Dirección General de Información	78
g. Dirección de Relaciones Públicas	78
h. Dirección General Editorial y de Imagen Legislativa	79
i. Dirección de Difusión	79
j. Dirección Administrativa	79
k. Junta de Coordinación Política.....	79
l. Contraloría Interna.....	80
m. Dirección General de Auditoría	80
n. Dirección de Auditoría Administrativa	80
o. Dirección de Auditoría Financiera.....	80
p. Dirección General de Control y Evaluación	81
q. Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades	81
IV. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	81
A. Reformas a la Ley Orgánica de 1979.	90
B. La Ley Orgánica de 1999.....	92
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA.....	100

INTRODUCCIÓN

Reflexionar sobre la democracia en México, significa hacer una remembranza sobre los procesos históricos que han contribuido en la construcción de una nación, en la que la libertad y las garantías sociales son una realidad incuestionable y en la que solo unos cuantos se detienen para rastrear sus orígenes.

En la actualidad, muy pocas personas advierten el valor de la libertad en todas sus expresiones. La libertad para determinar el destino individual de cada quien, la libertad para elegir de qué manera subsistir económicamente, la libertad para optar por un oficio, o bien la libertad para construir una profesión a partir de las oportunidades que el Estado de Derecho brinda a través de sus instituciones.

Este valor, solo es factible en el marco de un Estado democrático, en donde los individuos pueden adquirir una condición de ciudadanía que los hace responsables de sus propios actos en el marco de una normatividad que les garantiza derechos y atribuciones que pueden ser ejercidos de manera automática, incluso sin la necesidad de conocer las leyes que los ampara.

La democracia es perfectible, puede tener innumerables fallas en el terreno político, en el social o en el económico. Sin embargo, la historia ha demostrado que es el régimen bajo el cual las personas en lo general adquieren mayores posibilidades para optar por la felicidad en los términos y condiciones que su realidad les imponga.

En esa misma lógica, México puede ser visto como una república democrática con numerosos problemas en su estructura política y legal, que pese a su condición es capaz de albergar a una numerosa población profundamente heterogénea, geográficamente dispersa y, sin embargo, identificada bajo un mismo nacionalismo y criterios de pertenencia a un mismo territorio multicultural y lleno de contrastes.

Este fenómeno no es gratuito, es producto de una sucesión histórica en donde las estructuras políticas han dado lugar a formaciones institucionales consolidadas en la norma jurídica que han permitido, según las posibilidades de su tiempo, brindar las condiciones a la población para poder realizarse en sus expectativas de desarrollo individual, según sus posibilidades y las condiciones de su contexto.

México no siempre ha sido una nación independiente, ni ha sido absolutamente perfecta. Por el contrario, ha debido contender con los contrastes y enormes desigualdades generadas por su propia circunstancia. Las libertades democráticas, en

este contexto, han sido tan solo una condición inalienable para posibilitar la realización de aquellos ciudadanos que se han propuesto con firmeza aprovechar las opciones que sus instituciones les han brindado.

En la actualidad, vivimos en un país que no ha terminado por resolver sus problemas más esenciales, sobre todo aquellos que se refieren a las desigualdades materiales de su población o en términos más coloquiales, a las diferencias entre los ricos y pobres que, paradójicamente, no significan las posibilidades de construir o perder las opciones de felicidad o justicia.

No obstante la desigualdad social, nuestro País ha construido estructuras políticas y legales que han habilitado al ciudadano para realizarse individual y colectivamente, incluso para esgrimirse como detractor y crítico del entorno que le ha visto crecer. Una condición en la que la vida democrática adquiere su realización más específica, que es la de posibilitar la construcción de escenarios que la pongan en tela de juicio.

Dadas las condiciones en que vivimos, los ciudadanos mexicanos de generaciones recientes asumimos y ejercemos las garantías que da la democracia política y social sin tener absoluta consciencia sobre sus límites y alcances, ni sobre los antecedentes que les han dado lugar. La democracia y los canales de expresión parecieran ser hechos sociales incuestionables que siempre han existido y que amparan desde tiempos inmemoriales la vida ciudadana.

Sin embargo, en realidad las libertades democráticas han sido producto de numerosas discusiones y fuertes conflictos que han transitado en el terreno de lo político, al entorno legal, antes de poderse vivenciar tal y como ahora las concebimos. Constituyen un baluarte que nace directamente de las atribuciones que por ley han sido alcanzadas tras grandes esfuerzos, profundas discusiones y la suma de las visiones que en su momento tuvieron hombres y mujeres sobre el destino de toda una población.

El objetivo del presente trabajo, es ofrecer al lector una perspectiva monográfica respecto del órgano político que ha constituido el baluarte de la legalidad y la legitimidad a lo largo de la vida independiente de nuestro país. El cuerpo político que ha significado el valor de la democracia bajo un esquema de representación en el que han tenido cabida los diferentes sectores de la sociedad y las diferentes regiones que componen a nuestra nación.

Desde sus orígenes, como Estado independiente, México tomó como referente para su constitución como país la experiencia democrática de la Constitución de Cádiz, la Revolución Francesa y especialmente la estructura de representación ciudadana de los

Estados Unidos de Norteamérica, en donde los individuos adquieren una condición de libertad que les permite realizarse tanto en el terreno económico como en el estrictamente político, con las limitaciones de la época.

El Poder Legislativo es, ante todo, una expresión de los esfuerzos de las diferentes facciones políticas por desconcentrar las atribuciones de gobernabilidad, de tal manera que los vicios de la monarquía pudieran verse conjurados por la división de poderes. Así, la visión de ciudadanía adquirió un valor institucional, que al día de hoy se ve reflejado en las capacidades de acción que tienen los ciudadanos.

En su primer capítulo, esta tesis hace referencia a las primeras experiencias parlamentarias en el mundo, las cuales fungieron como referente para la construcción de la formación social mexicana, inmediatamente después de la emancipación de la Nueva España respecto de la Metrópoli.

En este apartado, se describe la importancia que tuvieron las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX, en la consolidación del México Independiente, especialmente en lo que se refiere a los principios jurídicos que le dieron sentido a la organización de un nuevo Estado nacional, libre de las ataduras de un gobierno totalitario e incapaz de asir y conocer la problemática de su base social.

Aquí se describe el origen de la dinámica parlamentaria que en su sentido esencial ha sido conservada hasta la fecha. Desde entonces, el Poder Legislativo se planteó como un órgano con atribuciones genéricas y diversas manifestaciones con una limitación fundamental que es la refundación misma del Estado, toda vez que sus capacidades reformadoras plantearon como única frontera la reconcepción de México en su lógica de Estado independiente.

Desde entonces, el fundamento de la división de poderes en el Estado mexicano se vio reflejado en un Poder Legislativo bicameral, en el cual dos cámaras independientes y equiparables se distribuyeron facultades exclusivas respecto de las funciones de gobierno que acotan las atribuciones del Poder Ejecutivo y los alcances que la interpretación de las normas específicas pueden tener lugar en el ámbito judicial.

Asimismo, la estructura bicameral sirvió al régimen democrático en la medida en que su lógica de representación permitió que el “elemento popular” se plasmara en la Cámara de Diputados y la representación de los estados quedara expresada en la Cámara de Senadores, germen del régimen federal que subsiste hasta nuestros días, no obstante los antecedentes centralistas del siglo XIX.

El segundo capítulo de este trabajo se constituye por una crónica que da cuenta de los orígenes del Poder Legislativo mexicano, desde la Constitución de 1824 que reconoce al catolicismo como bastión de una nación emergente hasta los visos del Congreso de la Unión en los términos de la Constitución de 1917, sin pasar por alto los debates ocurridos entre las facciones conservadoras y liberales en las inmediateces del siglo XIX. Específicamente en la coyuntura de la Constitución centralista de 1836.

En este apartado se describen las bases sobre las cuales el Congreso de la Unión habría de operar hasta la instauración del Constituyente del 1917, en el que se sentaron los cimientos del Poder Legislativo del México contemporáneo, en el que las tres esferas del poder han configurado una relación de interdependencia, cuyos equilibrios han sido controlados mediante la función legisladora del propio Congreso, del siglo pasado hasta nuestros días.

En el trance de la maduración democrática, el Congreso de la Unión ha acumulado experiencias sobre su conformación y su funcionamiento. Proceso que se vio fortalecido con la alternancia política que formalmente se inaugura en el siglo XXI, con la llegada de un partido de oposición al Poder Ejecutivo, así como con mayor presencia de diputados y senadores de fuerzas políticas distintas, dispuestos a participar críticamente en el rumbo del gobierno.

Fruto de lo anterior, el tercer capítulo del presente trabajo se orienta a la descripción del cuerpo normativo que regula en la actualidad la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, desde su conformación y la articulación de los grupos parlamentarios y comisiones en las que recaen sus funciones específicas, hasta su estructura directiva y los escenarios en los que opera su dinámica deliberativa y el ejercicio de sus atribuciones de ley.

No obstante las severas críticas que la opinión pública y los medios de comunicación han enarbolado sobre el papel del Poder Legislativo en México, y especialmente sobre los representantes ciudadanos que lo integran, es necesario reconocer que la vida democrática de nuestro país posee sus garantías gracias a la experiencia parlamentaria adquirida a lo largo de la historia y a las contribuciones que hombres y mujeres de diferentes facciones políticas han hecho en favor de la consolidación de las garantías políticas y legales en las que se funda la libertad ciudadana que todos ejercemos.

El título de este trabajo constituye una alegoría de lo que en estricto sentido legal puede ocurrir en la transición entre una legislatura saliente y una entrante, una duplicidad de diputados que ocurre entre los días 30 y 31 de agosto, donde siguen siendo diputados federales, con los derechos que marca la ley, los integrantes de una y otra legislatura,

lo cual significa que durante dos días el Congreso cuenta con mil diputados en igualdad de circunstancias, según la ley.

Este fenómeno ha servido como elemento detonante para ilustrar la enorme complejidad que encierra el cuerpo legal que le da forma a la vida democrática de nuestro México contemporáneo. Especialmente aquello que se refiere a la estructura de representación que el contexto federal tiene en las cámaras alta y baja, cuya regulación no solamente implica un esquema de representación que ha madurado históricamente, sino también un abigarrado entramado normativo orientado a la organización de sus funciones y a la delimitación de las tareas específicas que hacen posible la realización de las mismas en el ámbito administrativo y político.

La presente monografía, en suma, representa un sencillo esfuerzo por generar un conocimiento integral sobre el significado del Poder Legislativo en México, a la luz de los esfuerzos históricos de su conformación y la forma que reviste en la actualidad, con énfasis en las funciones de gobierno que recaen en él y la manera en que contribuye al equilibrio del Poder en la conducción del México de nuestros días.

CAPÍTULO PRIMERO

EL PODER LEGISLATIVO

I. Antecedentes históricos de los parlamentos en el mundo

El Parlamento surgió en la edad media como una Asamblea estamental, con el propósito de autorizar gastos de guerra al monarca o emperador, a cambio de privilegios y concesiones. Así podemos mencionar al Parlamento inglés, los Estados Generales Franceses, las Cortes Españolas, así como otros Países de Europa central.¹

En tanto que en Europa Continental dichas Asambleas perdieron su fuerza, ya que los monarcas concentraron el poder en forma creciente y reunían los estamentos periódicamente,² por el contrario en Inglaterra el Parlamento se impuso de manera paulatina a los monarcas, por medio de una lucha constante, que culminó con la sublevación militar encabezada por Oliverio Cromwell, el cual después de haber triunfado en la guerra civil iniciada en 1642, ordenó el enjuiciamiento de Carlos I, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. A partir de este suceso se estableció una república autoritaria, encabezada por el mismo Oliverio Cromwell, que terminó con su muerte y nuevamente se restableció la monarquía en 1660.

Como es bien sabido, en Francia se impuso el autoritarismo de la monarquía hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en Asamblea Nacional, con lo cual se inició la Revolución Francesa que culminó, como en Inglaterra con la ejecución del monarca y la proclamación de la República, en la cual tenía clara preeminencia el órgano legislativo, lo que se llevó a su extremo al menos en teoría, con la Constitución Jacobina de 1793, en la cual se estableció el “*gobierno de asamblea*”, que permite el absoluto predominio de la

¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2010. En especial véase el capítulo I, denominado “Aspectos generales del poder”, relativo a la télesis del poder como causa de origen de la conformación de los sistemas de gobierno.

² Sobre la concentración de poder de los monarcas, puede consultarse la obra de Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, pp. 121-132, en 190 pp.

Asamblea sobre los otros órganos del poder y que sirvió de modelo a los gobiernos Socialistas.

Por el contrario, en la Constitución de los Estados Unidos de 1789, se introdujo una nueva forma de gobierno, el régimen presidencial, en el cual se pretendió dar un equilibrio entre los tres órganos del poder, de acuerdo con las enseñanzas de Montesquieu, sobre la división de los propios poderes.³

En Europa Continental e Inglaterra, se impuso el llamado *gobierno parlamentario*, calificado así por el predominio del órgano Legislativo, ya que pretendía la colaboración del Ejecutivo y Judicial. El llamado Ejecutivo se dividió en dos, puesto que el monarca o el presidente, tenía sólo funciones representativas y ceremoniales, pero el Gobierno encabezado por un primer ministro, dependía de la confianza del parlamento, tanto en su establecimiento, por medio de la “investidura” como en su deposición, por conducto de los llamados votos de confianza.

En virtud de lo anterior, las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se les calificó como órganos legislativos. Ello por la filosofía de Juan Jacobo Rousseau, según la cual en el Parlamento se depositaba “la voluntad general”, que se expresaba en la Ley. Por ello fue que en Europa Continental se prohibió a los Jueces, especialmente en Francia, la interpretación de las disposiciones legislativas y para evitarlo se creó el Tribunal de Casación, que era un órgano dependiente de la Asamblea Nacional y que fiscalizaba la aplicación judicial de la ley, de manera que el propio órgano legislativo fijaba la interpretación final de sus propias disposiciones.⁴

³ De esa forma lo entiende María del Pilar Hernández, cuando afirma con precisión que: “Históricamente la división de poderes es el resultado de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo, cuya evolución se encuentra caracterizada tanto por la adaptación de las antiguas instituciones estamentales a nuevos fines, como por la creación misma de nuevas instituciones acordes con las transformaciones.” Hernández Martínez, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 92, mayo-agosto, 1998, nota 2.

⁴ Un importante estudio construido a partir del método de comparación, corresponde a Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 1, número 1, enero a junio de 2004, pp. 1-4, en 37 pp.

II. El Poder Legislativo mexicano

En nuestro país se delegaron las facultades del Congreso al Ejecutivo Federal, salvo las situaciones de emergencia contenidas en el artículo 29 de las Constituciones de 1857 y 1917, la Jurisprudencia⁵ de la Suprema Corte de Justicia reconoció en el Siglo XX la validez de la utilización de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión, para la expedición de varios ordenamientos, especialmente los Códigos Procesales y de fondo, por medio de una interpretación forzada del artículo 50 de la carta federal de 1857.⁶

⁵ Destacan entre los criterios el que a continuación se cita:

“Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de 2002, p. 70, aislada, constitucional, administrativa. 2a. I/2002

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA PUEDE EJERCER VÁLIDAMENTE RESPECTO DE LEYES EXPEDIDAS POR ÉL MISMO EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las facultades y obligaciones del presidente de la República son las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, aun cuando tales preceptos se relacionan con “las leyes que expida el Congreso de la Unión”, con esa expresión lo que se quiso significar es, por una parte, que la facultad reglamentaria no puede tener por objeto preceptos de la propia Constitución General, pues la reglamentación de éstos incumbe al citado órgano legislativo a través de las leyes reglamentarias u orgánicas de este Ordenamiento Supremo y, por la otra, que tal facultad no es independiente de la ley, pues lo característico del reglamento es su subordinación a ésta; sin embargo, ello no significa que en los casos de excepción previstos constitucionalmente en los que el Congreso autorice al Ejecutivo a legislar, y le otorgue facultades extraordinarias a éste, carezca de la posibilidad de reglamentar y dictar las disposiciones necesarias para proveer a su exacta observancia, pues sería ilógico que habiéndosele otorgado la facultad extraordinaria de legislar, se le limite su atribución de reglamentar la legislación que expida para facilitar su aplicación y ejecución, toda vez que al conferírsele el Congreso de la Unión le trasladó las peculiaridades inherentes a una ley del Congreso, las que obviamente incluyen la posibilidad de ser reglamentadas por el órgano constitucional competente.”

⁶ Derivada de una interpretación directa del artículo 50 constitucional, derivó el criterio siguiente:

“Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 205-216 Primera Parte, p. 58, aislada, Constitucional. Informe 1987, Primera Parte, Pleno, tesis 14, página 906.

INICIATIVAS DE LEYES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE FACULTADES PARA ADICIONARLAS.

La facultad para adicionar las iniciativas de ley que somete a la consideración de la Cámara de Diputados el presidente de la República se encuentra implícita en la potestad de legislar del Congreso de la Unión establecida en el artículo 50 de la Constitución Federal, sin que pueda exigirse que el texto constitucional consigne de manera expresa las formas particulares que adopta la atribución legislativa, pues no puede concebirse la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente.”

Esta misma situación se respetó en la elaboración de la Constitución del 1917. Podemos ver que existen facultades de control y fiscalización de los otros dos órganos de poder, pero especialmente respecto al Ejecutivo.

El llamado poder de bolsa que tiene el órgano Legislativo, es uno de los más importantes dentro de sus atribuciones de control que le corresponde respecto al Ejecutivo, ya que este último está sujeto tanto a las reglas del presupuesto anual, a la vigilancia permanente de los recursos económicos y financieros, así como de la cuenta pública, para evitar extralimitaciones del manejo de los fondos públicos, que es esencial en la economía contemporánea. También se ha avanzado con relación al control de los recursos económicos y financieros, por parte del órgano Legislativo.⁷

Un paso adelante fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el 29 de diciembre de 1982, en su artículo 32 Bis, cuya función especial es la de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del gasto público y su congruencia con los presupuestos de ingresos, facultades que incluyen además el conocimiento y la investigación de la conducta de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes.

Sin embargo, considero que la reforma aún es perfectible, ya que el titular de dicha Secretaría es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal, por lo cual no hay una transparencia total del gasto público.

A. Caracterización

1. Todas las normas jurídicas forman parte de una gran sistema normativo, que cubre diversas escalas en orden vertical (jerarquía de la norma) y horizontal (de acuerdo con los ámbitos federal, estatal o municipal);

⁷ Sobre la necesidad de un equilibrio entre los poderes del Estado mexicano, véase a López Montiel, Gustavo, "Construyendo equilibrios. El Poder Judicial frente al Congreso de México. El caso de la LIX Legislatura", en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coords.), *¿Para qué sirve el Poder Legislativo?*, México, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 209-230.

2. En México, la norma debe ser escrita y haberse publicado para que tenga vigencia;⁸
3. Ninguna norma debe oponerse a otra. De hacerlo, el órgano jurisdiccional determina cuál prevalece o, en todo caso, en qué condiciones prevalecen ambas;
4. Toda norma debe encontrar un fundamento para su emisión;
5. El fundamento debe ser una norma superior;
6. La norma superior se refiere tanto a la materia como a la competencia del órgano que emite la norma.⁹

B. *Motivación de la ley*

Todo acto normativo o administrativo debe emitirse conforme a una racionalidad:¹⁰

⁸ Cfr. "Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 139-144 Primera Parte, p. 224, aislada, constitucional. Genealogía: Informe 1980, Primera Parte, Pleno, tesis 23, página 538.

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES.

La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la Ley Fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), y 89, fracción I, de la propia Constitución.

⁹ Los puntos señalados anteriormente, corresponden a la concepción positivista del Derecho. El referente obligado es: Kelsen, Hans, *La teoría pura del Derecho*, traducción de Roberto Vernengo, 2ª ed., México, UNAM, 1986.

¹⁰ Cfr. "Tesis de jurisprudencia VI. 2o. J/248. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 64, abril de 1993, Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, p. 43.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal

1. Lógica de la autoridad.
2. Conforme a las necesidades y prioridades públicas.
3. La motivación busca que el ciudadano comprenda y acepte la norma de carácter general.
4. Ante su omisión o defecto, procede el juicio de amparo.

C. Etapas de la formación de las leyes

En el proceso legislativo existen seis etapas:¹¹

aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”

¹¹ Resulta interesante el debate que se suscita al cuestionar si ¿el procedimiento legislativo es susceptible de control de constitucionalidad, al respecto se cita la tesis siguiente:

“Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 14, aislada, Constitucional. P. LXXV/2009

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El

1. *Iniciativa*. Es una facultad con características a la vez políticas y técnicas, otorgada normalmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo.
2. *Discusión*. Proceso deliberativo ejercido por los cuerpos colegiados de representación.
3. *Aprobación*. Puede ser total o parcial.
4. *Sanción*. Aceptación del decreto por parte del Ejecutivo. De no aceptarse, procede el veto.
5. *Publicación*. Acto por el cual la norma ya sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. Se realiza por los órganos oficiales de difusión (DOF y gacetas).
6. *Iniciación de la vigencia*. La norma debe tener un criterio de inicio de vigencia. Por lo regular, es al día siguiente de su publicación.

D. El veto

El veto es la facultad que tiene el Jefe de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de este modo, mientras el Presidente puede

Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo."

vetar la legislación, el Congreso de la Unión puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.¹²

El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial), teniendo como consecuencia:

1. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
2. Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".
3. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

1) *El veto legislativo*¹³

¹² Es importante destacar que no existe invasión de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con el veto presidencial, tal como lo sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer:

"Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, p. 849, aislada, constitucional. 1a. LXXXVI/2009.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Así, la pretensión de que este Alto Tribunal califique las observaciones realizadas por el Ejecutivo local a un proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, para determinar si puede o no considerársele como veto y, por tanto, si debe superarse mediante votación calificada del Congreso local, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que ni siquiera se encuentran establecidos en la Norma Fundamental, ni en la Constitución local, para de ahí realizar un análisis sobre si tales observaciones satisfacen ese estándar, cuando el Constituyente Permanente local ha establecido el mecanismo idóneo para su superación, consistente en atender las observaciones realizadas por el Ejecutivo, o confirmar el proyecto de ley o decreto mediante la votación calificada requerida, lo cual constituye un medio de control político que representa un contrapeso a la actividad del Poder Legislativo. Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo."

El Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo.

El veto legislativo permite al Congreso bloquear una acción del Ejecutivo, a veces con aprobación del presidente y a veces sin ella. Este bloqueo obliga a la dependencia gubernamental afectada a diferir el cumplimiento de la reglamentación de treinta a sesenta días por lo regular.

El propósito de obstruir mediante el veto las acciones burocráticas de los administradores, en una reacción de control superlativo a las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo por parte de los legisladores.

2) *El veto de bolsillo*

Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley.

Al respecto, el 17 de agosto de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma en esa materia, en la que en la exposición de motivos, se señaló:

“(…) El veto presidencial, lejos de ser una facultad propia de un régimen donde existe un presidencialismo exacerbado, debe ser una forma de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a la vez que es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes y un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos que, para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la constitución.

En el caso del denominado por la doctrina veto suspensivo, el Ejecutivo Federal tiene únicamente 10 días para ejercer su derecho al veto, de lo contrario, automáticamente se actualiza su obligación de promulgar y publicar el proyecto de ley enviado por el Poder Legislativo.

Ahora bien, en el contenido y alcance del artículo 72 existe una laguna legal, que deja en estado de incertidumbre al Congreso de la Unión, ante la falta de

¹³ Son de interés, las reflexiones de Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al presupuesto de egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 17, julio a diciembre de de 2007, pp. 149-194, en 375 pp.

previsión para el caso de que una ley o decreto aprobado por esta Asamblea Nacional y enviada al Ejecutivo para su publicación, se abstenga de hacerlo, inhibiendo con ello la iniciación de la vigencia; lo que algunos doctrinarios han calificado como una especie de veto de bolsillo a favor del Ejecutivo.

El Ejecutivo puede mantener por tiempo indefinido la publicación de la ley, y con ello su eficacia ante su falta de vigencia. Consecuentemente, no puede soslayarse dicha circunstancia, por lo que con el ánimo de avanzar en el perfeccionamiento y fortalecimiento del Poder Legislativo, es que se considera necesario establecer una normatividad constitucional que de seguridad y certidumbre a las decisiones legislativas

Por lo anterior, se propone en la presente iniciativa adicionar un último párrafo al artículo 72 constitucional a fin de disponer que si transcurrido el plazo que el Ejecutivo tiene para hacer observaciones a la ley o decreto que se le remita para su publicación y no lo hiciere, se considerará promulgada y el Presidente del Congreso de la Unión, ordenará su publicación (...).¹⁴

III. Naturaleza

El Poder legislativo es genérico y tiene diversas manifestaciones: reformas constitucionales, leyes, decretos ordinarios, reglamentos, etcétera. Para evitar una excesiva concentración de poder, y alcanzar un efectivo y adecuado ejercicio de la función, ese poder ha sido fraccionado y confinado a diferentes titulares; sin embargo no todos son órganos Colegiados.

Así, la función de reformar la Constitución ha sido confiada a una combinación de órganos, como lo determina el artículo 135 constitucional, que establece:

¹⁴ El texto se insertó de la manera siguiente:

“Artículo 72.- (...)

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

(...).”

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.¹⁵

El Congreso de la Unión o la comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹⁶

La ordinaria de hacer leyes se ha dividido en tres: *una*, la asignada a los poderes centrales, *otra* la encomendada a las legislaturas de los estados y asambleas legislativas del Distrito Federal, y *una más* la confiada al Presidente de la República en materias específicas como gravar el comercio internacional (art. 131 Constitucional)¹⁷ y por medio del departamento de salubridad, dictar las medidas preventivas indispensables para enfrentar epidemias graves o enfermedades exóticas (art. 73, Fracc. XVI, base 2ª); *la extraordinaria* ha sido encomendada en forma exclusiva al Presidente de la República (art. 29 Constitucional).

¹⁵ Párrafo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de octubre de 1966. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

¹⁶ Párrafo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de octubre de 1966)”.

¹⁷ *Vid.*, “Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 361, jurisprudencia, Constitucional, Administrativa. 1a./J. 41/2007.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no están obligados a explicar los fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello, lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, con el rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.”, en el sentido de que tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).”

En este contexto cuando el Artículo 50 dispone que “el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposite en un Congreso General, alude a una de las tantas manifestaciones que tiene el poder legislativo Genérico”.

Nos queda claro que las características y naturaleza de la iniciativa van de la mano, sin iniciativa ni hay proceso legislativo; ésta lo inicia y finalmente también justifica la existencia de ese cuerpo colegiado que se le denomina Congreso de la Unión.

Se ejerce ante cuerpos colegiados legislativos, sus partes: Congreso de la Unión, Cámaras que lo componen, respecto a facultades exclusivas, legislaturas locales, comisión o diputaciones permanentes.

La doble vertiente en que se manifiesta la actividad legislativa es respecto a dos planteamientos que los legisladores deben enfrentar: los generales, mediante la ley y los particulares, mediante decretos.

IV. Atribuciones

Es preciso señalar que el poder legislativo está conformado por la Cámara de Diputados, y por la Cámara de Senadores, como lo expresa el artículo 50 constitucional, que dice:

“Artículo 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

Actualmente, y con fundamento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo es bicameral.¹⁸ Ambas Cámaras son iguales en lo que respecta al proceso legislativo, aunque cada una de ellas tiene facultades exclusivas que la diferencian a una de la otra.

Los Diputados y Senadores tienen la voluntad legislativa del pueblo mexicano, constituyendo ambas cámaras, el cuerpo legislativo de la nación.

¹⁸ Sobre el unicameralismo y el bicameralismo, se puede consultar a Clinton Wheare, Kenneth, *Legislaturas*, México, Ediciones Coyoacán, 2012, pp. 149-162, en 176 pp.

El Senado, entre otras, tiene la facultad de vigilar al Ejecutivo; así como la aprobación de los miembros del gabinete de éste o los nombramientos que el Presidente de la República haga.

Es necesario considerar al bicammarismo, como un medio de organización parlamentaria que desde la primera época del constitucionalismo pretendió erigirse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas.

Es decir, este órgano, tiene en su responsabilidad la organización jurídica de la Nación. Es la rama del derecho que tiene la obligación de velar por los intereses de la sociedad, ya que crea, reforma y deroga normas jurídicas que delimitan y organizan a la sociedad. Son los representantes de la nación, y como tal, deben velar que ningún órgano gubernamental sobrepase los límites de su autoridad.

Los electores depositan su confianza en las cámaras, pero no les dan instrucciones, el funcionario electo no es un mandatario. El Diputado es el representante de la nación, no sólo de una fracción de ella.

La jurisprudencia, nos dice que al poder legislativo debe considerársele como absoluto, prácticamente, excepto donde la Constitución le ha impuesto límites; sea que obre según la justicia natural, o no, en cualquier caso especial. Sus actos, cuando no usurpan las facultades de otros poderes, deben cumplirse, a menos que puedan señalarse a la autoridad legislativa algunas restricciones impuestas por la Constitución y que se demuestre que el caso especial está comprendido en ellas.¹⁹

¹⁹ Sobre el tema: "Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Volumen 205-216 Primera Parte, p. 58, aislada, Constitucional. Informe 1987, Primera Parte, Pleno, tesis 14, página 906.

INICIATIVAS DE LEYES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. LA CÁMARA DE DIPUTADOS TIENE FACULTADES PARA ADICIONARLAS.

La facultad para adicionar las iniciativas de ley que somete a la consideración de la Cámara de Diputados el presidente de la República se encuentra implícita en la potestad de legislar del Congreso de la Unión establecida en el artículo 50 de la Constitución Federal, sin que pueda exigirse que el texto constitucional consigne de manera expresa las formas particulares que adopta la atribución legislativa, pues no puede concebirse la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente.

V. La Cámara de Diputados

A. Antecedentes históricos

La Nueva España reconoció el 30 de septiembre de 1810 la Constitución de Cádiz, donde se plasman los primeros antecedentes del órgano legislativo y la división de poderes actual. La soberanía era de la Nación y ésta pertenecía a la potestad legislativa.

Tras la insurrección independentista, el 19 de agosto de 1811 se instaura en Michoacán la Suprema Junta Nacional Americana (Junta de Zitácuaro), dirigida por Ignacio López Rayón, que debido a los constantes combates entre insurgentes y realistas, tuvo que realizar un constante peregrinaje por diversos lugares.

El 13 de septiembre de 1813 se eligió a Chilpancingo como la sede del primer congreso constituyente de México, denominado Congreso de Anáhuac, que por razones de guerra tuvo varias sedes temporales. El 22 de octubre de 1814 promulgó la primera constitución de México, conocida como Constitución de Apatzingán, que señalaba la división de poderes²⁰ y la residencia de la soberanía en el pueblo,²¹ depositada por éste en el Supremo Congreso Mexicano.

Al consumarse la independencia en 1821, el gobierno provisional convocó a la elección de un Congreso Constituyente (que se instaló en el convento de San Pedro y San Pablo, en el Distrito Federal), que asumió el poder legislativo y estableció la

²⁰ “La llamada doctrina clásica de la división de los poderes consiste en distribuir las funciones del poder estatal, a los fines de su ejercicio, entre varios órganos gubernamentales independientes que están relacionados mediante mecanismos de control recíproco, Cfr. Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho constitucional*, 2ª ed., t. I, Buenos Aires, Fondo editorial de Derecho y economía, 2006, p. 429.

²¹ Se explica así que el estudio del posterior proceso de consolidación de México como Estado independiente favorezca la profundización en determinados aspectos de la teoría del Estado y de la sociedad, especialmente perceptibles en los discursos de los legisladores que giraron alrededor de cuestiones como la voluntad general y la soberanía popular. Cfr. Barragán Barragán, José, *Temas del liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1978, pp. 31-48; Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, UNAM, 1993, pp. 50-56; Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956; y Cueva, Mario de la, "La idea de soberanía", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

monarquía constitucional como sistema político. Se nombró emperador a Agustín de Iturbide, pero nunca pudo gobernar con el Congreso y finalmente lo disolvió. Tras la caída de Iturbide, el Congreso se volvió a reunir en la misma sede y se eligió el sistema republicano, debatiéndose entonces entre la forma centralista y la federal, optando por la segunda gracias al impulso de Fray Servando Teresa de Mier y de Miguel Ramos Arizpe. Se promulgó la Constitución de 1824 y, con ella, la división del Congreso en dos cámaras: la de diputados -representantes de la población- y la de senadores, representantes de los estados de la Federación.²²

B. Sistema o forma de elección de los Diputados

Cámara proviene del latín *camāra*, y este del griego *καμάρα*, bóveda, cámara. Este término no es privativo del derecho. En el derecho político parlamentario se nombra así a cada uno de los cuerpos colegisladores dentro de los gobiernos representativos y se distinguen como cámara alta y cámara baja.

La Cámara de Diputados se conforma de representantes de la Nación electos en su totalidad cada 3 años, por los ciudadanos mexicanos. La Cámara de Diputados está compuesta por 500 Diputados, divididos en: 300 Diputados elegidos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante sistemas de distritos electorales y 200 Diputados que son electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en 5 circunscripciones plurinominales.

C. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

1. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo.

²² Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, "El Poder Legislativo en México durante 1822 y la cuestión indígena", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 28, 1998, pp. 287-304, en 664 pp.

2. Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
3. Aprobar el Presupuesto de Egresos.
4. Revisar la Cuenta Pública.
5. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos.
6. Nombramiento de los consejeros electorales federales.

La función presupuestaria o financiera

La función presupuestaria, hacendaria o financiera es una facultad reconocida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos y consiste en la:

1. Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos
2. Revisión de la Cuenta Pública Anual
3. Aprobación de las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y
4. Para reconocer y pagar la deuda nacional.

1) Ley de Ingresos

Corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (art. 74, fracción IV).

La Ley de Ingresos encuentra su fundamento en dos artículos de nuestra Constitución:

1. El primero de éstos es el artículo 31 que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, el Distrito Federal y de los estados y municipios en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes.
2. De igual manera, el artículo 73 fracción VII atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto.

a. Características de la Ley de Ingresos

1. Anualidad: tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.
2. Precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado.
3. Previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.
4. Especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por
5. Obtener en el año de su vigencia.

2) Presupuesto de Egresos

El Estado debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo con la autorización del Poder Legislativo a través de la

Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del presupuesto de egresos.²³

El presupuesto de egresos es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país y es el acto legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país. Por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante, en los Estados modernos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal lo define de la siguiente manera:

“El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señalen.”

Es un acto legislativo, que compete en exclusiva a la Cámara de Diputados según lo señala el artículo 74, fracción IV. Contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden, es decir, la administración sólo podrá erogar las cantidades que se le hayan autorizado mediante el presupuesto y con apego estricto al mismo. Está limitado, en el tiempo, a un año fiscal, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre.

²³ Sobre el tema, *vid.*, Mancera Ortiz, Rafael, “El presupuesto fiscal y la economía fiscal”, en *Revista de Administración Pública*, número 88, Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

a. Características

Desde un punto de vista formal y orgánico el presupuesto de egresos es un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (fase de iniciativa, fase de discusión y aprobación, y fase integradora de la eficacia).

Cabe señalar que no se trata de ley porque en su elaboración sólo interviene una de las dos cámaras (la de diputados).

Desde un punto de vista material el Presupuesto de Egresos no reúne las notas que identifican a una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad, sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por ello hay quienes consideran al Presupuesto de Egresos como un acto administrativo emitido por un órgano legislativo.

Los principios que rigen o los requisitos que deben normar al presupuesto son los siguientes:

a) *Universalidad*. Dicha universalidad se predica del Presupuesto de Egresos, porque éste debe contener todos los gastos del poder público.

b) *Unidad*. Significa que todo el presupuesto debe estar contenido en un solo documento. Este principio no es constante en todos los países, hay algunos en donde el presupuesto consta en diversos textos, tales como gastos corrientes, sueldos, inversiones, etc.

c) *Especialidad*. El Presupuesto de Egresos debe detallar las partidas y no otorgarlas de manera general. En este sentido un amplio sector de la doctrina sostiene que en ocasiones tal especialidad obstaculiza de manera considerable la actividad del Ejecutivo; por lo anterior, es común recurrir a determinados conceptos para especificar el destino de los gastos, como son:

1. *Ramos*. Que se corresponden con los distintos poderes, Secretarías o erogaciones específicas como la deuda, las entidades paraestatales, etc.

2. *Programas*. Esto es, las cantidades que cada dependencia podrá erogar en función de los programas que tenga a su cargo.
3. *Subprogramas*. El rubro anterior podrá dividirse en subprogramas, las cantidades para uno y otro deberán especificarse.
4. *Partidas*. Son asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida y generalmente numerada, pero de la cual deberá informarse en la Cuenta Pública Anual. Corresponde a la SHCP autorizar las transferencias de partidas.
5. *Planificación*. Con base en los planes socioeconómicos que se fijan a mediano plazo es posible que de manera recurrente en el Presupuesto de Egresos se señale la consecución de las metas fijadas en un Plan de esta naturaleza.
6. *Anualidad*. El Presupuesto de Egresos tiene una vigencia anual, rige del 1º de enero al 31 de diciembre.
7. *Previsión*. Esto significa que el Presupuesto de Egresos debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la inactividad de la administración pública.
8. *Periodicidad*. Este principio está íntimamente vinculado con la anualidad del Presupuesto. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado, el periodo financiero de un año y que para el siguiente año será necesaria la expedición de un nuevo presupuesto.
9. *Claridad*. La claridad se refiere a que el Presupuesto sea entendible y pueda ser consultado por los servidores públicos y administradores sin

ninguna complicación. En cierta medida este principio se cumple con el de especialidad al dejar perfectamente establecidos los conceptos que integran el presupuesto. Es oportuno señalar aquí que es posible el establecimiento de partidas secretas, pues esto lo permite la Constitución en su artículo 74 fr. IV, pero las mismas deberán ser:

- a) Necesarias;
- b) Deberán contemplarse en el Presupuesto, y;
- c) Serán empleadas por los secretarios mediante acuerdo escrito del Presidente de la República.

10. *Publicidad*. El Presupuesto habrá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que surta los efectos correspondientes. También de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución, debe publicarse en el órgano oficial de publicidad de cada entidad federativa.

11. *Exactitud*. Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones. Este principio hace referencia a lo que los economistas comúnmente señalan como presupuesto equilibrado, lo cual implica que lo recaudado deberá corresponderse con lo que se va a gastar.

12. *Exclusividad*. La exclusividad en el caso de México, se refiere a que corresponde sólo a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto. Pero también tiene que ver con que en el Presupuesto, exclusivamente se detallarán los gastos del Estado y no de ninguna otra índole.

b. *Fases del presupuesto*

La elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos entraña dos etapas, que son:

a) Etapa administrativa, que va del 15 de marzo al 15 de noviembre salvo la excepción del artículo 83 constitucional.

b) Etapa legislativa, que va del 15 de noviembre al 31 de diciembre anterior al inicio de su vigencia.

Una vez que el Presupuesto ha sido aprobado, cada Poder Federal, cada Dependencia al igual que cada empresa paraestatal, incluidas en el Decreto de Presupuesto Federal de Egresos, ejercerá su propio presupuesto.²⁴

c. Control administrativo

En el aspecto administrativo son muy diversos los controles que se ejercen sobre el Presupuesto; algunos de éstos corresponde desarrollarlos a la SHCP, mientras que otros corren a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En un primer momento el control administrativo del Presupuesto se efectúa mediante órganos internos de la propia Administración pública, conocidos con el nombre de Contralorías Internas. Son estas contralorías las encargadas de evaluar, contabilizar y controlar las erogaciones presupuestales de cada una de las Dependencias administrativas; dichas contralorías están coordinadas por la SHCP y en las mismas tiene también injerencia la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos que le autoriza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con relación al llamado sector paraestatal, corresponde a las Secretarías o Departamentos cabeza de sector intervenir en el control del presupuesto.

d. Control legislativo o parlamentario

²⁴ Nava Negrete, Alfonso, "Reflexiones acerca del presupuesto de egreso de la Federación", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 246, 2006, pp. 311-324. en 457 pp.

La revisión de la *cuenta pública* tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno.

El control del presupuesto que realiza el poder legislativo lo ejerce a través de un órgano especializado conocido con el nombre de *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*, que es un órgano técnico en el que se apoya la Cámara de Diputados para realizar la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal.²⁵

De esta manera, a partir del 1º de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda desapareció para dar paso a dicha entidad, cuyo titular, hasta el 31 de diciembre de 2001, será el Contador Mayor de Hacienda, mismo que podrá ser ratificado para continuar en dicho encargo hasta completar el período de ocho años a que se refiere el artículo 79 constitucional.

Según indica el artículo 79 constitucional, tal entidad tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

²⁵ Sirve como sustento, la tesis siguiente:

“Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, noviembre de 2006, p. 878, jurisprudencia, Constitucional, Administrativa. P./J. 123/2006.

CUENTA PÚBLICA. LAS FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE REVISARLA Y FISCALIZARLA SÓLO PUEDEN EJERCERSE RESPECTO DE INGRESOS O RECURSOS PÚBLICOS.

De los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2o., 14, 16, 32, 51 y 74 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se advierte que la entidad de fiscalización superior de la Federación tiene diversas facultades relacionadas con la cuenta pública, entre las que destacan las de revisar y fiscalizar a cualquier persona pública o privada, siempre que reciban, recauden, administren, manejen o ejerzan recursos o ingresos públicos federales obtenidos; por tanto, la Auditoría Superior de la Federación no puede ejercer esas facultades respecto de recursos estrictamente particulares o privados.

VI. La Cámara de Senadores

A. Antecedentes históricos²⁶

Uno de los antecedentes importantes del Senado Mexicano lo podemos localizar durante el desarrollo de las Cortes de Cádiz, que culminarían en la Constitución que regiría tanto para la monarquía española, como para los territorios que se encontraban bajo su dominio.

En el proceso de los debates de la Constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un poder legislativo integrado por dos Cámaras, donde una haría las veces de Cámara alta semejante al modelo Británico.

En 1823 se convocó a un Congreso Constituyente, en el que fue cobrando fuerza la idea de que el poder legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras: una integrada con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados. Diputados y Senadores, respectivamente.²⁷

Fray Servando Teresa de Mier difundió la importancia del Senado y fue Miguel Ramos Arizpe quien contribuyó en forma decisiva al establecimiento del bicameralismo en México, formulando el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación que contenía las bases a las que debía ceñirse el Congreso para redactar la Constitución. Esta primera Ley fundamental mexicana fue el anticipo de lo que vendría a ser la Constitución de 1824.

El Acta y la Constitución de 1824 establecieron la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los estados limitada por el interés superior nacional.

En el artículo 7º de dicha Constitución, se dispuso que el poder legislativo de la Federación estuviera depositado en un Congreso General, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

²⁶ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., nota 3, pp. 128-156.

²⁷ Cfr. Sayeg Helu, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, México, UNAM, 1983.

El artículo 25 mencionaba que el Senado se compondría de dos legisladores de cada estado, electos por mayoría absoluta de votos de sus respectivas legislaturas, durando en su encargo cuatro años y renovados por mitad cada dos años.

En octubre de 1835 la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la Cámara Alta, pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo. La Constitución de 1857 fue terminante y llevó a la supresión del Senado, teniendo estipulado en su artículo 51 que el poder legislativo fuese unicamaral.

En 1867 el presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara.

Pasaron once años para que, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentara la propuesta. Afirmaba que en una República Federal son necesarias dos Cámaras que combinen en el poder legislativo los elementos popular y federal. La Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el "elemento popular", y un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría a representar el "elemento federativo".

Estos argumentos rindieron sus frutos cuando el 13 de noviembre de 1874 el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.²⁸

A partir de entonces la función del Senado ha tenido diversos cambios, la revolución de 1910 llevaría de nueva cuenta a una reorganización del poder político, pero en la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se reafirmó la necesidad de contar con un poder legislativo bicamaral y con ello, se validó la existencia del Senado de la República.

²⁸ Cfr. Morales Becerra, Alejandro, "El Poder Legislativo y la convocatoria para la elección de senadores en 1877", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, números 221 y 222, 1998, pp. 211-238. en 370 pp.

B. Sistema o forma de elección del Senado

Con la nueva Constitución de 1917, la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada estado era quien declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. Asimismo, por cada Senador propietario, se elegía a un suplente. El periodo de ejercicio de los senadores era de cuatro años. La Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años.

Posteriormente, en 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo de los senadores, para quedar en seis años.

En 1986 se reformó la Constitución para establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovarían por mitad cada tres años.

Posteriormente, en 1993 se daría otra reforma que consideró una nueva conformación del Senado de la República, éste se integraría con cuatro senadores de cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

En 1996 con la reforma Constitucional se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días. Actualmente el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría.

Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Además, se conserva la disposición de renovar al Senado de la República en su totalidad cada seis años.

C. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.
2. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
3. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
4. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
5. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria

que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

6. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.
7. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;
8. Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;
9. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.
10. Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
11. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, la cámara de diputados deberá aprobar el

presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

12. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

13. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

CAPÍTULO SEGUNDO

CRÓNICA DEL NACIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

I. México Independiente

A. El órgano legislativo en la Constitución de 1824

Instaurados el federalismo y el órgano legislativo mexicanos en los términos establecidos en el Acta Constitutiva de la Federación expedida el 31 de enero de 1824, el llamado segundo Congreso Constituyente se dedicó a la elaboración, discusión y aprobación del proyecto de Constitución, acorde con los lineamientos predeterminados en la referida acta; en el desarrollo de las sesiones respectivas los partidarios del centralismo realizaron esfuerzos desesperados para desvirtuar la forma federal de Estado, y si bien es cierto que no lo lograron, también lo es que, a cambio, obtuvieron ciertas compensaciones para las élites sociales, económicas y religiosas, especialmente en materia de fueros, privilegios y patronato.

En nuestra carta constitucional expedida el 4 de octubre de 1824, el supremo poder federal se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el poder legislativo se depositaba en un Congreso general, dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.²⁹

B. Composición de la Cámara de Diputados

En los términos del Título Tercero de la Constitución de 1824,³⁰ la Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos de manera indirecta cada dos años por los ciudadanos de los Estados, a razón de un diputado por cada ochenta mil almas o fracción mayor de cuarenta mil; en cuanto a los suplentes, no se elegía uno por cada

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., supra nota 3 pp. 128-156.

³⁰ Cfr. Uvualle Berrones, Ricardo, "El poder legislativo en la construcción de la nación mexicana", en *Revista de Administración Pública*, número 92, pp. 11-17.

diputado propietario, sino uno por cada tres propietarios, o fracción de dos, aun cuando los estados con menos de tres diputados propietarios elegían un suplente.

En cuanto a los territorios, los de más de cuarenta mil habitantes elegían un diputado propietario y un suplente, con “voz y voto, en la formación de leyes y decretos”; en cambio, de acuerdo con el artículo 15:

“El territorio que no tuviera la referida población, nombrará un diputado propietario y un suplente, que tendrá voz en todas las materias. Tal circunstancia podía dar lugar a que hubiera dos categorías distintas de diputados: la de diputados con voz y voto, los cuales eran los elegidos tanto en los estados, como en los territorios con más de cuarenta mil habitantes; y la de diputados con voz pero sin voto, a la que pertenecerían los electos en los territorios con menos de la referida población.”

C. Composición del Senado

El Senado se formaba con dos senadores por cada Estado, nombrados por votación mayoritaria de sus respectivas legislaturas, debiendo renovarse sus miembros, por mitad, cada dos años. En el primer Senado, los nombrados en segundo lugar cesaron al finalizar el primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos. Como no se contemplaba la figura del suplente, cuando faltaba un senador, por destitución, muerte u otra causa, la vacante la llenaba la legislatura correspondiente.

La elección de los senadores tenía lugar el 1° de septiembre próximo a la renovación por mitad del Senado, y una vez concluida, las legislaturas remitían el testimonio del acta de elección al Senado y comunicaban a los elegidos su nombramiento, mediante oficio que hacía las veces de credencial.

La Constitución de 1824 no reguló la integración de la directiva del Congreso ni de sus Cámaras, aun cuando aludió a ellas en sus artículos 65 y 68.³¹

³¹ Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, “El poder legislativo en México durante 1822 y la cuestión indígena, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 28, 1998.

D. *El status del legislador*³²

Usamos la voz italiana *status* para referirnos a la situación, condición o cualidad de algo, en este caso la condición jurídica del miembro del Congreso mexicano.

El *status* o condición jurídica del legislador viene a ser una cualidad que entraña deberes y derechos que carecen de vigencia para quienes no se encuentran en tal condición; Si hablamos de un status del parlamentario es para indicar la condición que se le atribuye al sujeto en cuanto es perteneciente a una de las dos asambleas del Parlamento.

Los diputados y los senadores gozan, por lo tanto, de una condición jurídica especial dirigida a asegurar su independencia personal y la del órgano a que pertenecen.³³

En el análisis del status del legislador, es conveniente recordar las distintas causas que, además de una votación desfavorable por exigua, pueden impedir el acceso al Congreso o a cualquier cargo público electivo, cuales son las de inelegibilidad e incompatibilidad.

1. *La inelegibilidad*

La elegibilidad o sufragio pasivo, es el derecho a ser designado, mediante el voto, para los cargos públicos electivos, por virtud de que concurren en las personas de que se trate los requisitos señalados por la Constitución y por las leyes.

Así lo ha expresado el Poder Judicial de la Federación, al señalar que:

“Tesis XVIII/2007

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, número 1, 2008, pp. 68 y 69.

³² Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 163-303.

³³ Véase la tesis I.7o.C.121 C, de rubro “INMUNIDAD PARLAMENTARIA, ÁMBITO CIVIL DE LA.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 2707.

DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.- La interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I, y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo, aspectos que constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento. El derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Sin embargo, este derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.

“IUS: 2001102

Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro X, Julio de 2012, Tomo 1, p. 241, jurisprudencia, constitucional.

P./J. 11/2012 (10a.)

DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el

legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte.”

En nuestra opinión, la situación de elegibilidad, más que ser el derecho a ser designado, es el derecho a participar en calidad de candidato en una contienda electoral para ocupar un cargo público al que podrá acceder sólo quien pudiendo ser elegible sale triunfante en los comicios electorales respectivos, o sea que sólo pueden ser elegibles y, en consecuencia, contender como candidatos en una justa electoral, quienes estén en la condición prevista por la normativa aplicable por reunir los requisitos para ello.³⁴

³⁴ En esa tesitura: Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro X, Julio de 2012, Tomo 1, p. 241, jurisprudencia, Constitucional. P./J. 11/2012 (10a.)

DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema normativo para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular, en el que concurren los siguientes requisitos: 1. Los tasados, que son los definidos directamente por la Constitución y que el legislador ordinario no puede alterar para flexibilizarlos o endurecerlos; 2. Los modificables, que son en los que expresamente se prevé la potestad de las Legislaturas para establecer modalidades diferentes, de manera que la Norma Suprema adopta una función referencial; y 3. Los agregables, que son los no previstos en la Carta Magna pero que pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas. Ahora bien, tanto los requisitos modificables como los agregables se insertan en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario y para su validez deben: a) Ajustarse a la Constitución General de la República, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y políticos; b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte.”

Contrario sensu, se puede entender la inelegibilidad como la situación que impide a una persona, no sólo acceder a un cargo de elección, sino siquiera ser candidato en la liza electoral, por no reunir los requisitos previstos por la normativa aplicable para su elección; dicho de otra manera: la inelegibilidad impide el acceso a la nómina de candidatos al cargo, por no cumplir los requisitos respectivos, por cuya razón quienes estén en situación de inelegibilidad no podrán participar como candidatos en la elección para ocupar cargo público de elección popular; mas, si pese a ello contienden como candidatos en comicios, no podrán ocupar el cargo porque su inelegibilidad entraña un vicio de nulidad.

Los textos constitucionales suelen determinar los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos de elección popular, y dejar su detalle a la legislación ordinaria electoral; en las respectivas disposiciones normativas se registran históricamente tres tendencias para establecer las condiciones de elegibilidad; la primera de ellas impone un número menor de requisitos para ser elegible que para ser elector; en cambio, la intermedia señala iguales requisitos para ser elector o elegible; en tanto que la tercera exige más requisitos para ser elegible que para elector.

La Carta de 1824, afiliada a la tercera de las tendencias mencionadas en el párrafo anterior, estableció como requisitos de elegibilidad para ser legislador:

- a) Estar en ejercicio de los derechos ciudadanos.
- b) Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos para ser diputado, y de 30 años para ser senador.
- c) Tener una vecindad mínima de dos años en el Estado que lo elige o haber nacido en él, aun cuando se hallare avecindado en otro.
- d) Los no nacidos en el territorio mexicano podían ser legisladores a condición de tener ocho años de avecindados en él, y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier lugar de la República o una industria que les produjera al menos mil pesos al año. Como excepción, a los nacidos en cualquier lugar de Hispanoamérica se les

dispensaba el requisito de los bienes raíces o industria, y sólo se les exigía además de los requisitos generales una residencia mínima de tres años completos en el territorio nacional.

e) No ocupar el cargo salvo que se hubiesen separado de él cuando menos seis meses antes de la elección de presidente o vicepresidente de la Federación, ministro de la Corte Suprema de Justicia, secretario de despacho u oficial de su secretaría, empleado de Hacienda con competencia en toda la Federación; y, por los estados o territorios en que ejercieran su encargo o ministerio: el gobernador de estado o territorio, comandante general, arzobispo u obispo, juez de circuito, y comisario general de Hacienda y Guerra.³⁵

2. La inhabilidad

Entendida como ineptitud o falta de aptitud para la realización de una actividad, la inhabilidad es una de las causas que obstruyen la ocupación de un asiento en cualquier órgano legislativo, pese a haber obtenido la designación por la vía electoral,

³⁵ En la actualidad, el artículo 7o., del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece: “1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.
- g) (Se deroga).
- h) (Se deroga).”

porque entraña, como dice Rafael Bielsa, la prohibición “de desempeñar un cargo, abstracción hecha del desempeño de otro”.³⁶

La inhabilidad puede ser producto de enfermedad o castigo y puede existir con anterioridad a la toma de posesión del cargo de legislador o sobrevenir con posterioridad a ella, en cuyo caso da lugar a la separación temporal o definitiva del cargo, según el tipo de inhabilidad de que se trate.

La inhabilidad derivada de enfermedad es inidentificable con la incapacidad, la que puede ser física o natural y legal; por la incapacidad física el legislador enfermo se puede ver impedido para desempeñar el cargo, habida cuenta que no puede concurrir a las sesiones del órgano legislativo, circunstancia que podría justificar el otorgamiento de licencia temporal para separarse del cargo, en cuyo caso se puede llamar al suplente, en su lugar, si la enfermedad fuere prolongada.

En cuanto a la incapacidad natural y legal, es obvio que los legisladores como cualquier mayor de edad pueden quedar disminuidos o perturbados en su inteligencia, o padecer alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; lo que les produce inhabilidad, o sea incapacidad natural y legal para el desempeño del cargo.

La inhabilidad derivada de pena o castigo, como la resultante de incapacidad natural y legal, se puede presentar antes de tomar posesión del cargo o como resultado de declaración de procedencia o de juicio político sobrevenir con posterioridad.

En rigor, si las causas que dan lugar a la inhabilidad sea producto de enfermedad o castigo se presentan antes de la elección, dan lugar a la inelegibilidad que impide contender como candidato en una liza electoral, al estar afectados por una *capitis diminutio* que les pone en situación de inelegibles, ya por estar afectados en sus facultades mentales, bien por estar suspenso su derecho de ocupar cargo público; más si tales situaciones sobrevienen pasada la elección en que resultaron triunfantes, sea antes o después de que hayan tomado posesión del cargo, entonces será causa de inhabilidad, y por tanto, impedimento para acceder a él o para seguir en su desempeño.

³⁶ En general, *vid.*, Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, 3ª ed., Buenos Aires, De Palma, 1959.

3. La incompatibilidad

Entendida como la prohibición de que una misma persona desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, la incompatibilidad obliga a quien es elegido o nombrado para ocupar dos empleos o comisiones incompatibles a decidirse por uno solo de ellos. En relación con la actividad parlamentaria, Kart Loewenstein explica la incompatibilidad como: “La prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales”.³⁷

En apoyo de la incompatibilidad se hacen valer, entre otros, el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes, y el de la pluralidad del órgano legislativo.

El principio de la separación de poderes o de funciones, como más tarde se diría, pugna porque las funciones públicas se depositen en órganos diferentes, lo que implica la incompatibilidad entre el cargo del legislador, con el de presidente de la República o con el de miembro de la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

El principio de la independencia de poderes se traduce en la incompatibilidad entre el cargo de legislador con el de colaborador del Poder Ejecutivo o del Judicial, o con cargos de elección o de designación en las entidades federativas o en los municipios.

El principio de la pluralidad del órgano legislativo parte del supuesto de que los cuerpos legislativos son órganos deliberantes y, en consecuencia, plurales y colegiados, de donde deriva la prohibición de que un solo individuo ocupe todos o algunos de los asientos de un órgano legislativo, así se trate de cuerpos diferentes de uno bicameral, lo que conlleva la incompatibilidad respectiva.

La llamada doctrina clásica de la división de los poderes consiste en “distribuir las funciones del poder estatal, a los fines de su ejercicio, entre varios órganos

³⁷ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1979, p. 257.

gubernamentales independientes que están relacionados mediante mecanismos de control recíproco.”³⁸

La experiencia universal demostró que cuando el ejercicio del poder se concentra, ya sea institucionalmente o de manera dominante en una persona u órgano de gobierno, su manifestación es indiscutiblemente discrecional.

A partir de la premisa anterior, surgió la necesidad de crear doctrinas que erradicaran la problemática, en ese tenor de ideas, es en el nacimiento del Estado liberal de Derecho del siglo XVIII, cuando el principio de la división de poderes se vio cristalizado como un dogma político, a consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra.³⁹

El principal eje rector doctrinal inglés, estuvo a cargo de John Locke y finalmente fue delineado por Carlos Luis de Secondant Barón de Montesquieu. Carlos Luis de Secondant habló de una tajante división de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, estableciendo los peligros que se tendrían de no contar con la misma al afirmar que:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictarlas leyes; el de

³⁸ Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho constitucional*, 2ª ed., t. I, Buenos Aires, Fondo editorial de Derecho y economía, 2006, p. 429.

³⁹ De esa forma lo entiende María del Pilar Hernández, cuando afirma con precisión que: “Históricamente la división de poderes es el resultado de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo, cuya evolución se encuentra caracterizada tanto por la adaptación de las antiguas instituciones estamentales a nuevos fines, como por la creación misma de nuevas instituciones acordes con las transformaciones.” Hernández Martínez, María del Pilar, “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 92, mayo-agosto, 1998, nota 2.

ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.⁴⁰

Como se observa, Montesquieu, se contradice, pues de la interpretación lógica de su ideología, se desprende que declaró que la legislatura esta por encima de los tribunales ordinarios, y que de los tres poderes, la facultad de juzgar es nula.⁴¹

Tanto en nuestro Estado como en el resto de Latinoamérica,⁴² se tomó el modelo normativo constitucional (redacción legislativa) de los Estados Unidos de América, en cual se observa cristalizado el principio francés de la división de poderes en su Constitución de 1787; sin embargo, la adopción ideológica se debe a las Constituciones revolucionarias francesas, cuyos pilares filosóficos corresponden a Locke, Montesquieu y Rousseau, por lo que corresponde al último, la idea que la ley es producto de la voluntad general.

Lo anterior puede ser corroborado mediante un estudio histórico de nuestros documentos constitucionales, en el cual podemos observar que en todos se ha presentado la redacción legislativa norteamericana, inspirada en la ideología liberal francesa, de manera enunciativa podemos señalar que estuvo presente en la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 15, 16 y 17), la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 11 y 12), la Constitución de 1824 (artículos 6o. y 74), las Siete Leyes Constitucionales con el Supremo Poder Conservador de inspiración gala (artículo 45, fracción VI, de la Tercera de las Leyes), las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 5o.), la Constitución de 1857 (artículo 50), y la vigente de 1917 (artículo 49).⁴³

⁴⁰ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo VI, ed., 9ª, México, Porrúa. 1992, pp. 104-110.

⁴¹ Así lo ha expresado Jorge Ulises Carmona, al afirmar que Montesquieu pretendió que el "...cuerpo legislativo debe fungir como acusador en los casos de violaciones a los derechos del pueblo, en el terreno político, señala: "El poder legislativo no puede ser más que acusador. ¿Y ante quién ha de acusar? ¿Habrà de rebajarse ante los tribunales ordinarios, inferiores a él, y que por esa misma inferioridad habrían de inclinarse ante la autoridad de tan alto acusador?...". Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la actividad jurisdiccional*, op., cit., nota 18, p. 47.

⁴² Así lo ha demostrado la experiencia latinoamericana, entre otras constituciones, pueden consultarse la de 1) Colombia (artículo 113); 2) Costa Rica (artículo 9o.); 3) El Salvador (artículo 86); 4) Guatemala (artículo 141); 5) Honduras (artículo 4o.); 6) Nicaragua (artículo 7o.); 7) Panamá (artículo 2o.); y, 8) Paraguay (artículo 3o.).

⁴³ Cfr. Sayeg Helu, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, México, UNAM, pp. 21-122.

El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la federación y las entidades federativas.

4. Inviolabilidad e inmunidad

El principio de la independencia de poderes reclama asegurar a los legisladores y a los cuerpos legislativos el libre ejercicio de sus funciones y derechos, incluidas las legislativas, las de control y los de crítica, a cuyo efecto se debe asegurar que los órganos de gobierno del Estado no puedan coartarlos, con lo que se garantiza la libre expresión de las ideas en las deliberaciones y, con ello, la autenticidad de la representación, contra toda presión proveniente del Ejecutivo y cualquiera otra fuerza política.

El origen de la inviolabilidad y de la inmunidad parlamentaria se atribuye al lento y tenaz proceso desarrollado en Inglaterra por la Cámara de los Comunes para acabar con las prácticas persecutorias realizadas por el poder real en contra de sus miembros, con motivo del ejercicio de sus funciones.

En ese sentido se ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación, al establecer:

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad

parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”⁴⁴

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA, EJERCICIO DE LA.

El ejercicio de la inmunidad parlamentaria está estrechamente vinculado con el derecho a la tutela judicial efectiva que pretende hacer valer quien se estima lesionado con las manifestaciones del diputado o senador, en términos del artículo 17 constitucional; de ahí que cualquier manifestación de un diputado o senador podrá ser objeto de reclamo cuando exceda del ámbito propio del ejercicio político.”⁴⁵

“INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es

⁴⁴ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 2743, aislada, civil. I.7o.C.52 K.

⁴⁵ Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 2744, aislada, común. I.7o.C.53 K.

decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”⁴⁶

“ INMUNIDAD PARLAMENTARIA. PARA QUE OPERE NO ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR HAYA VERTIDO SU OPINIÓN EN EL RECINTO LEGISLATIVO.

En términos de lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Federal se advierte que es condición de eficacia de la garantía de inmunidad parlamentaria, que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, sin que el espacio donde se externen dichas opiniones se reduzca al recinto legislativo, toda vez que actualmente esa actividad ha superado los estrechos cauces de dicho recinto, pues aun cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la conformación de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del Congreso, entendidas como grupos de trabajo en los cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias. En estas condiciones, debe concluirse que carece de todo sustento suponer que el lugar donde externa su opinión el legislador condiciona su inmunidad, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular.”⁴⁷

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR.

⁴⁶ Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 245, aislada, constitucional. 1a. XXX/2000.

⁴⁷ Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 247, aislada, constitucional. 1a. XXXI/2000.

En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.- El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", resulta que la inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el poder legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan. Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que "jamás podrán ser reconvenidos por ellas".⁴⁸

5. Remuneración

En la antigua Roma, los miembros del Senado no recibían remuneración pues la actividad política quedaba inserta en la categoría de los honores. En cambio, el parlamentarismo moderno postula la justa retribución a los miembros de los órganos legislativos, por lo que, salvo raras excepciones, como la de la Cámara de los Lores inglesa, o la efímera supresión de las dietas en Alemania e Italia en los inicios del siglo XX, los legisladores son remunerados, además de recibir viáticos y una compensación de gastos.

En abono de la retribución económica de los legisladores se argumenta que la gratuidad de su labor implicaría cancelar el acceso de los pobres a los cuerpos

⁴⁸ Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 247, aislada, constitucional. 1a. XXVIII/2000.

legislativos, pues carecerían de ingresos para su manutención dada la incompatibilidad que el cargo parlamentario conlleva.

En México, la remuneración de los legisladores estuvo contemplada desde la Constitución de 1824, que al respecto dispuso: “Artículo 45. La indemnización de los diputados y senadores se determinará por ley y pagará por la Tesorería General de la Federación”.

6. Relación entre el legislador y el cuerpo electoral

El Estado democrático es por antonomasia representativo, de ahí la importancia de la representación política cuyas bases empiezan a estructurarse en la Edad Media, porque en el sistema feudal se manifiesta ya dicha representación a través del vínculo creado por las corporaciones, aun cuando la representación no fuera de las personas sino de los gremios y corporaciones, cuyos representantes eran asimilados a los mandatarios del derecho civil, habida cuenta que recibían poderes específicos y precisos derivados de las instrucciones impartidas por los poderdantes, cuya gestión y cumplimiento debía acreditar el representante ante el mandante.

En el constituyente de 1823-1824 se advierten en muchos de sus miembros los resabios del esquema feudal de representación política, y por otra parte la influencia estadounidense, la que al final se impone para establecer implícitamente que los diputados, elegidos por la ciudadanía, serían representantes del pueblo, y los senadores, designados por las legislaturas, serían representantes de los Estados.

7. Relación entre el legislador y su partido

El problema de la relación entre el legislador y el partido al que pertenece no se presentó en el contexto de la Constitución de 1824, en razón de que no estaba instituido formalmente el régimen de partidos, y la creación y funcionamiento de éstos ni siquiera se regulaba en la norma jurídica, toda vez que tal regulación aparece en México a partir de 1977.

8. *Terminación del status de legislador*

En principio, entre las principales causas de terminación del status de legislador figuran las de muerte, vencimiento del periodo constitucional, renuncia, licencia y destitución; a las anteriores se puede agregar la de que sobrevenga una causa de inelegibilidad. En la Constitución de 1824 encontramos expresamente enunciadas en los artículos 26 y 27 las de vencimiento del periodo constitucional, muerte y destitución.

9. *El quórum y la votación*

Como es sabido, en la terminología parlamentaria se entiende por quórum el número mínimo de miembros presentes de un cuerpo legislativo para el inicio y desarrollo de una sesión a efecto de tomar resoluciones válidas. En el derecho romano el vocablo quórum se empleaba al inicio de la fórmula determinante del número indispensable de miembros de una asamblea para adoptar acuerdos válidos. El parlamentarismo inglés adoptó el uso de esta voz a partir del siglo XVII y con posterioridad se propagó a nivel planetario.

La Constitución de 1824, sin usar el referido vocablo determinó quórum de asistencia en ambas cámaras, al disponer en su artículo 66: “Para la formación de toda ley o decreto se necesita en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas”. Asimismo, estableció quórum de votación de los dos tercios de los individuos presentes de cada cámara, respecto del trámite de los proyectos de ley vetados por el titular del Poder Ejecutivo, mediante disposiciones contenidas en los artículos 56, 58, 59 y 60.

II. La Constitución centralista de 1836

El conservadurismo, en el sentido antes apuntado, es un término que se forjó en Europa y que en Hispanoamérica fue entendido de un modo muy particular. Aunque en

México no se utilizó sino hasta 1846, como tendencia política fue visible desde las guerras de Independencia.⁴⁹

Tras la caída de Napoleón, en efecto, muchos novohispanos juzgaron destructivo el pensamiento revolucionario que sus campañas habían propagado por toda Europa, y creyeron que era conveniente levantar un dique contra los movimientos políticos y sociales que empezaban a inspirarse en sus postulados. La formación de la conciencia conservadora, sin embargo, se daría en forma paulatina e iría presentando propuestas específicas muy relacionadas con las circunstancias políticas de cada momento.⁵⁰

Veamos con algún detalle cómo se presentaría en las primeras décadas del México independiente.

El 30 de marzo de 1833, en los términos previstos en la Constitución de 1824, el Congreso declaró formalmente electos al general Antonio López de Santa Anna y al doctor Valentín Gómez Farías, para ocupar respectivamente los cargos de presidente y vicepresidente de la República durante el cuatrienio que iniciaría el 1° de abril de 1833; por haber pretextado enfermedad, López de Santa Anna no se presentó a tomar posesión del cargo para el que había sido elegido y rendir el juramento respectivo, por cuya razón asumió la presidencia el vicepresidente Valentín Gómez Farías; desde esa fecha hasta el 24 de abril de 1834, el médico jalisciense se hizo cargo de la Presidencia, en ausencia del presidente, en cuatro ocasiones, que en suma apenas rebasaron diez meses, en total trescientos cuatro días, pese a lo cual realizó una intensa y radical actividad reformista, en los ámbitos político, económico, educativo, judicial y administrativo, que le valió ser reconocido como el patriarca de la reforma.

El huracán de la reforma que impulsa Gómez Farías provocó reacciones inmediatas y reiteradas, el 26 de mayo de 1833, el coronel Ignacio Escalada proclama en Morelia su Plan de Escalada, mediante el cual protestó sostener la santa religión de Jesucristo y los fueros y privilegios del clero y del ejército amenazados por las

⁴⁹ Chevalier, Francois, "Conservadores y liberales en México. Ensayo de sociología y geografía políticas, de la Independencia a la intervención francesa", en *Secuencia*, año 1, núm. 1, p. 136; y, Romero, José Luis, "El pensamiento conservador latinoamericano en el siglo XIX", en *Pensamiento conservador (1815-1898)*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, pp. XX y XXI.

⁵⁰ Vid. Arroyo, Israel, "Conservatism", *Encyclopedia of Mexico. History, Society & Culture*, Chicago, vol. I, Fitzroy Dearborn Publishers, 1997, pp. 325-328.

autoridades intrusas, y declaraba como protector de esa causa, y supremo jefe de la nación, al general Antonio López de Santa Anna.

El primero de junio de 1833, en solidaridad con el Plan de Escalada, el general Gabriel Durán se levantó en armas en Tlalpan; otro tanto hizo el 8 de junio de 1833, en Huejotzingo, el general Mariano Arista, mediante el Plan de Huejotzingo en que proclamaba supremo dictador al general Santa Anna.

La cuarta ocasión que asumió Gómez Farías la presidencia de la República fue el 16 de diciembre de 1833, por licencia concedida a Santa Anna durante un periodo que terminaba a mediados de 1834; empero, el 24 de abril de ese año, tras nuevas y reiteradas asonadas e insurrecciones armadas como la que proclamó el Plan de Cuernavaca, el 25 de mayo de 1833, sin esperar el vencimiento de su licencia autorizada por el Congreso, el hacendado de Manga de Clavo reasumió la presidencia.

Sin embargo, de conformidad con lo previsto en la Constitución, Gómez Farías continuó como vicepresidente hasta que, tras renovarse la Cámara de Diputados como resultado del Plan de Cuernavaca, y con motivo de nueva licencia solicitada por Santa Anna a partir del 26 de enero de 1835, el Congreso, no sólo no llamó a Gómez Farías a sustituir al presidente, sino que destituyó al jalisciense y nombró al general Miguel Barragán como presidente interino.

Destruído el respeto que hubiera podido tener aquel Congreso por los preceptos constitucionales, mediante dictamen de la comisión que para el efecto designó, el 28 de marzo de 1835 se auto-adjudicó "...todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones creyese conveniente al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe".

Conviene aclarar que aquel Congreso tenía el carácter de ordinario, por no haber sido elegido como convocante y mucho menos como constituyente, por cuya razón, al arrogarse este último carácter, merced al dictamen de una de sus comisiones, en opinión de Emilio Rabasa, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario.

El mencionado Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835, como prolegómenos de la Constitución centralista de 1836, las Bases Constitucionales que,

además de abolir la reforma realizada por Gómez Farías, vinieron a sepultar al federalismo, al Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824.

Las referidas Bases Constitucionales determinaron un sistema gubernativo republicano, representativo y popular, en el que el supremo poder nacional continuaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrían reunirse (en una sola persona o corporación) en ningún caso ni por pretexto alguno; anticipándose el establecimiento de un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

Como se trataba de un esquema centralista, las Bases Constitucionales sustituyeron los estados por departamentos; el ejercicio del poder legislativo se atribuyó a un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores, cuyos miembros serían elegidos popular y periódicamente, dejando a la tercera ley constitucional la regulación de su elección, organización y atribuciones.

En efecto, la tercera de las siete leyes constitucionales de 9 de diciembre de 1836, fue la que se ocupó del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.

Desde su expedición, la Constitución centralista de los años treinta del siglo XIX concitó acerbos críticas de un gran número de estudiosos del derecho y de la política; sin embargo, desde siempre también ha tenido sus apologistas. Dos constitucionalistas eminentes, relacionados entre sí a través de la cátedra emitieron apreciaciones contrarias acerca de los preceptos constitucionales centralistas; para el maestro Emilio Rabasa, los preceptos centralistas representan un extravagante acopio de desatinos despóticos.

Manuel Herrera y Lasso, orgulloso de haber sido discípulo del autor de La Constitución y la dictadura, discrepa sin embargo de la opinión de su maestro, porque en su opinión el célebre chiapaneco “leyó a medias las Siete leyes en las cuales sólo descubrió, para enderezarle crítica implacable, al supremo poder conservador”.

A. Composición y organización de las Cámaras legislativas

A diferencia de la Cámara de Diputados renovable por mitad cada dos años, cuyos miembros se elegían para periodos de dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil, el Senado se componía de veinticuatro senadores, quienes, de acuerdo con el artículo 8° de dicha tercera ley, eran designados por mayoría de votos de las juntas departamentales, de entre los propuestos por: 1) La Cámara de Diputados; 2) El gobierno en junta de ministros y 3) La Suprema Corte de Justicia; elección que debía ser calificada por el Supremo Poder Conservador. Los senadores duraban en su encargo seis años, y cada dos, el Senado debía renovarse por terceras partes.

B. El status del legislador

En cuanto a la situación o condición jurídica de los legisladores, de acuerdo con la Constitución centralista, analizamos a continuación los aspectos más relevantes.

1. La inelegibilidad

Implícitamente, la Constitución de 1836 tuvo como inelegibles para ser senadores a quienes no cubrieran los siguientes requisitos:

- 1) Estar en ejercicio de los derechos ciudadanos.
- 2) Ser mexicano por nacimiento; sin embargo, en el caso de los diputados, se admitía que lo fueran los nacidos en cualquier parte de la América que en 1810 dependía de España, y ya fuera independiente, a condición de hallarse en la República al tiempo de su emancipación.
- 3) Tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos los diputados, y treinta y cinco los senadores.

4) Tener un capital con producto mínimo anual, de un mínimo de mil quinientos pesos en el caso de diputados y de dos mil quinientos pesos, tratándose de los senadores.

2. La inhabilidad

De la fracción II del artículo 6 y de la fracción I del artículo 12 de la tercera ley constitucional de 1836 se deduce la inhabilidad para ser legisladores, de quienes estuvieren suspensos en sus derechos ciudadanos.

3. La incompatibilidad

A semejanza de la Carta de 1824, la Constitución de 1836 recogió la figura de la incompatibilidad, en cuya virtud, salvo que se separaran de sus cargos cuando menos seis meses antes de las elecciones respectivas, o de un año tratándose del presidente de la República, quedaron impedidos para ser senadores:

- a) El presidente de la República.
- b) Los miembros del Supremo Poder Conservador.
- c) Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.
- d) Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.
- e) Los empleados generales de Hacienda.
- f) Los gobernadores de los departamentos.

Además, en los términos de la fracción II del artículo 56 de la referida tercera Ley Constitucional de 1836, los diputados y senadores no podían admitir para sí, comisión ni empleo alguno de provisión del gobierno.

4. Inviolabilidad e inmunidad

La Constitución de 1836 incluyó en el status de los legisladores la prerrogativa de la inviolabilidad o irresponsabilidad, pues en el artículo 55 de la tercera de sus leyes, expresamente la estableció por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos ni molestados por ellas.

En cuanto a la llamada inmunidad, merced a la cual, como hemos visto, el legislador queda protegido durante el tiempo del ejercicio de su cargo, contra toda acción penal, en los términos de los artículos 47, 49 y 50 de la tercera Ley Constitucional de 1836, no se podía intentar acusación criminal contra los diputados y senadores, por delitos comunes, desde el día de su elección hasta pasados dos meses de la terminación de su encargo, sino ante la Cámara a la que no pertenecían, la que declaraba si había lugar o no a la formación de causa, y en caso afirmativo se ponía al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado y se le suspendía en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

5. Remuneración

En lo concerniente a la remuneración, el artículo 54 de la ley constitucional en comento determinó que sería mayor la de los senadores que la de los diputados y las cuotas de ambas las establecería una ley secundaria.

6. Relación entre el legislador y el cuerpo electoral

A diferencia del diputado que podría considerarse representante del pueblo, el senador de la república centralista carecía de vinculación con la ciudadanía, dada su designación ayuna de participación del electorado.

7. Relación entre el legislador y su partido

Como los partidos políticos no eran regulados por la Constitución de 1836 ni por la ley secundaria, no podía existir una relación oficial entre éstos y los legisladores.

8. Terminación del status de legislador

La Constitución en comento sólo aludió a la suspensión del legislador en el ejercicio de sus funciones como causa de terminación provisional de su status, pero implícitamente contempló también la del vencimiento del periodo constitucional.

9. El quórum y la votación

En lo que se refiere al quórum de asistencia, la tercera Ley Constitucional de 1836, dispuso en su artículo 17: “Para la votación de cualquier ley o decreto deberá estar presente más del número total de individuos que componen la cámara, y toda votación se hará por mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exija número mayor”.

III. En el México revolucionario

Instaurado el régimen bicameral por el artículo 50 de esta Constitución, el 51 prevé que los representantes de la nación que componen la Cámara de Diputados sean electos en su totalidad cada tres años; y el artículo 56 ordena que la completa renovación de la Cámara de Senadores se verifique cada seis años. Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de

senadores y de diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del poder legislativo en los siguientes términos:

“los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

La misma convención nacional celebrada en Aguascalientes por el Partido Nacional Revolucionario, en octubre de 1932, que inició el camino hacia la adopción definitiva del principio de no reelección presidencial, condujo también a la prohibición — que hoy sigue en vigor— para que los integrantes del poder legislativo puedan volver a ocupar sus curules en el periodo inmediato al de su ejercicio como miembros de la legislatura.

También en aquella convención tiene su origen la limitación contenida en la fracción II del artículo 116 constitucional (la reforma se publicó también el 29 de abril de 1933 en el *Diario Oficial de la Federación*), que hace extensivo a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no reelección relativa: “los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”. En el dictamen que presentaron al Congreso la comisión primera de Puntos Constitucionales y la primera de Gobernación se explicaba que la extensión a los elementos del poder legislativo del principio antireeleccionista, de la que “no hay antecedentes en nuestra historia”, obedecía a una poderosa demanda social ante la

que no cabía hacer oídos sordos: "un clamor insistente [...] pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo".

Esas razones persuadieron a Ezequiel Padilla a votar en favor del dictamen, cediendo a "una ola impetuosa de la opinión pública", y a pesar de que las reformas "están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional". No obstante, Padilla advirtió que "la Cámara próxima, con la No Reección va a ser una Cámara verdaderamente peligrosa, si no tiene frenos en la nación", y señaló el poder invasor de las cámaras, que todo lo conquista. Esa "fuerza omnipotente del Parlamento" podría verse privada de frenos si fallaba la revisión del pueblo, y eso porque sus miembros, que no necesitarían ya merecer la aprobación de sus comitentes —seguros como estaban de no volver a comparecer en unas elecciones— se impermeabilizarían a las demandas populares.

Gonzalo Bautista alertó a los legisladores sobre el riesgo de que la restricción que se quería introducir pudiera alterar el equilibrio entre los poderes, pues las sucesivas reformas que se habían ido incorporando al texto de la Constitución "han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo".

IV. En el México contemporáneo

Hoy sabemos que existen tres niveles de gobierno y de poderes en el sistema jurídico mexicano, federal, estatal y municipal.

Y estos tres niveles o esferas del poder, se manifiestan como parte del Estado hasta configurar un sistema de relaciones interdependientes. Que no se equilibran en la realidad, se contraponen en actividad diaria.

“Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado”.

En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y que consiste en el quehacer del Estado, pero al mismo tiempo tenemos que observar a los otros poderes legislativo y judicial. En la vida práctica política de un sistema como el nuestro se dan una serie de relaciones y podemos señalar por la experiencia que hasta conflictos entre los niveles de gobierno y los poderes de la federación.

En el caso de México, por autoritarismo centralista y presidencialista, se han dado desviaciones políticas y sociales muy agudas, porque en un círculo radical, el inicial nivel de gobierno que comenzaría en el municipio “libre”, pasando por las Entidades federativas y que terminaría en el gobierno federal, hoy más bien es realizado con frecuencia al revés.

Si se considera, que en toda estructura política hay subordinación, aun cuando es contrario al principio del federalismo en México, ya que la efectividad del Estado de derecho es una de las condiciones imprescindibles de todo sistema federal.

Como sabemos, mucho se ha debatido sobre la imperiosa necesidad de adoptar reformas políticas, para profundizar la democracia en México, y asegurar la transición de un partido político, que nos lleve a una democracia multipartidista.

Es innegable el progreso de México, si analizamos las etapas de las diversas constituciones, que han sido el cimiento de nuestra Constitución actual, pero es importante cuestionarnos si el sistema presidencialista elaborado por los Constituyentes en Filadelfia a fines del siglo XVIII y que sirvió de modelo para la Constitución Mexicana, aún permanece vigente o es deseable para el país.

La transición democrática en nuestro país erosionó al presidencialismo⁵¹ propiciando la pluralidad política y la fragmentación del poder, lo que restableció los

⁵¹ El régimen presidencial es aquel en el cual el centro del poder político del estado se radica en el presidente, bajo un sistema de autonomías relativas de las ramas del poder público, por cuanto el congreso o parlamento no se deriva del poder presidencial, pero este tampoco deriva su poder del presidente. Normalmente en este tipo de sistema el Presidente es elegido popularmente, lo mismo el Parlamento o Congreso, por lo tanto sus mandatos se derivan directamente de la voluntad popular. Se dice que el presidente cumple un rol central por el cúmulo de potestades y funciones que concentra. El Presidente detenta en sí mismo la condición de jefe de Estado, jefe de Gobierno y por lo tanto nombra los ministros o secretarios, es jefe de la administración pública, jefe o comandante en jefe de las Fuerzas Armadas del Estado, y en algunos esquemas incide en las decisiones legislativas y judiciales.

pesos y contrapesos contenidos en la Constitución de 1917. De esta forma, el poder legislativo cobró relevancia en los procesos políticos en el país a partir de 1988 cuando el PRI no ganó la mayoría calificada. Desde entonces, el órgano legislativo se volvió un actor de mayor peso y presencia en el régimen mexicano al convertirse en un espacio de expresión de la pluralidad. En las elecciones intermedias de 1997 el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que transformó la lógica interna y obligó a la edificación de una Ley Orgánica del poder legislativo en 1999.

Ahora bien, fue hasta el sexenio de Vicente Fox Quesada que el Congreso asumió y ejerció sus facultades constitucionales participando como un contrapeso a la figura presidencial y al ejercicio del poder. En este sexenio, la historia del poder legislativo se transforma ya que logra conjuntar el ejercicio de sus facultades constitucionales en un ambiente de pluralidad y se convierte en un órgano político con fuerza ya que su actuar es un factor determinante en la vida democrática del país. El poder legislativo mexicano no siempre ha sido débil: ha sido una institución fuerte constitucionalmente y débil políticamente, pero en la actualidad es un órgano vital en el régimen mexicano ya que legisla, representa a la Nación y controla el ejercicio gubernamental.

CAPÍTULO TERCERO

REGULACIÓN NORMATIVA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

I. Marco legal del Poder Legislativo en México

El orden jurídico positivo es el cauce por el que fluyen pacíficamente las relaciones sociales y la arena donde se establecen las reglas formales para la solución de las controversias que normalmente se producen por el encuentro plural de diferentes valores y formas de pensar.

Independientemente de la técnica jurídica que se tenga al redactarla, toda norma es reflejo de los factores reales que inciden en la sociedad al momento de su promulgación; su vigencia, en muchos sentidos, depende de la adecuación que exista entre la norma y estos factores.

La actual conformación del poder legislativo en México ha superado el marco jurídico que lo regía.

II. Normatividad aplicable

La transición a la democracia, entendida como un proceso que se vive cotidianamente en las instituciones nacionales, requiere mecanismos adecuados para la formación de consensos y la solución pacífica y equitativa de los conflictos que le son inherentes.⁵²

La actuación de la Cámara de Diputados está regida por las siguientes leyes, reglamentos, normatividades y estatutos que dan forma y organización a los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁵² Sobre el concepto de democracia, se puede consultar a Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 71-115.

2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
3. Reglamento de la Cámara de Diputados;
4. Reglamento del Senado de la República;
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
7. Estatutos, Manuales, Normas y Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados;
8. Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados;
9. Compendios de Procesos y Procedimientos Administrativos;
10. Acuerdos de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados;
11. Otras Disposiciones de la Cámara de Diputados;
12. Otras Disposiciones de la Auditoría Superior de la Federación;
13. Normatividad Interna y otras Disposiciones de la Cámara de Senadores;
14. Convenios de la Auditoría Superior de la Federación.

En el título segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplan las normas que regulan las actividades del Pleno y

de los órganos y servicios de carácter técnico y administrativo que son indispensables para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Se introduce a nuestro sistema jurídico una institución parlamentaria, la *Mesa de Decanos*, formada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; todos Diputados electos, designados con base en criterios distintos a la filiación partidaria.⁵³

La Mesa de Decanos cumple esencialmente una función de servicio al Pleno, por ello, sus integrantes se seleccionarán en función de la antigüedad como legislador y, en caso de empate, por el número de veces que se haya sido miembro del poder legislativo y, en última instancia, por la edad. Una vez tomada la protesta constitucional a los Diputados electos presentes, se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara.

La Mesa Directiva es el órgano que garantiza el imperio de la Constitución y de la ley. En su funcionamiento se establecen mecanismos para consolidar los principios de certidumbre, imparcialidad y objetividad en la conducción de las labores del Pleno, impulsando una duración mayor en el desempeño de sus tareas con el fin de garantizar una conducción parlamentaria por encima de los intereses partidistas.

Los integrantes de la Mesa Directiva se eligen por mayoría calificada de dos tercios de los votos presentes en el Pleno a partir de una lista propuesta por los Grupos Parlamentarios, durarán un año en sus funciones y podrán ser reelectos. El mismo requisito de mayoría se necesita para su remoción. Este sistema fomenta la formación de consensos, pues evita que un solo Grupo Parlamentario los elija, a pesar de que cuenta con mayoría absoluta en el Pleno. La Mesa Directiva se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que no podrán ser los coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

Como órgano colegiado adopta sus decisiones por consenso, sin demérito de que, en el caso de no alcanzarse éste, las decisiones se tomen con la aprobación de la

⁵³ Sobre la nueva ley del orgánica del congreso, *cfr.* Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno”, en *Boletín mexicano de Derecho comparado*, año XXXIII, número 99, septiembre-diciembre de 2000.

mayoría absoluta de sus integrantes y que, en el caso de empate, el presidente de la Mesa resuelva con voto de calidad.

Otro aspecto que es importante señalar es que la representación jurídica de la Cámara, está a cargo del presidente de la Mesa Directiva, que también es el presidente de la Cámara y el encargado de garantizar el Fuero Constitucional de los Diputados y velar por la inviolabilidad del recinto legislativo, de conducir las relaciones institucionales de la Cámara y la representación protocolaria en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

En su artículo 70, la Constitución establece que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Estas agrupaciones se denominan Grupos Parlamentarios.

La Ley define las funciones fundamentales de los Grupos Parlamentarios a efecto de fortalecer su cohesión y el cumplimiento de su objetivo de representación de ideologías y visiones políticas diferenciadas al interior de la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios solo podrán integrarse si el partido político al cual pertenecen cuenta por lo menos con cinco Diputados en la Legislatura y recibirán una subvención mensual que se distribuye en dos franjas, una de carácter general y fija y otra variable en función del número de Diputados que lo conformen.

Los Diputados que no sean parte de un Grupo Parlamentario recibirán el trato de Diputados sin partido, se les guardarán las mismas consideraciones que a todos los legisladores y se les apoyará en lo individual conforme a las posibilidades de la Cámara. Dos instituciones importantes son la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Artículo 52. *La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales.*

Artículo 54. *La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional* y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 06 de abril de 1990)

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los

supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

III. Manual General de Organización de la Cámara de Diputados

A. Objetivo

Lograr que los diputados, funcionarios y el personal que presta sus servicios en la Cámara de Diputados, cuenten con un instrumento administrativo de consulta, que les permita conocer los antecedentes de la institución, las disposiciones que constituyen su marco jurídico, su misión y visión, así como su estructura orgánica y los objetivos y funciones asignados a cada una de las Unidades Administrativas que la conforman.

Apoyar las atribuciones institucionales de los diputados y Órganos de la Cámara de Diputados, mediante el suministro, eficaz, eficiente y oportuno de un servicio de información integral basado en recursos bibliográficos, documentales, electrónicos, museográficos, de archivo y de investigación disponibles, el cual podrá hacerse extensivo al personal de la Cámara y al público en general.

B. Misión y Visión de la Cámara de Diputados.

1. Misión.

De acuerdo a los artículos 49 y 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados, es un órgano de representación popular que se inserta como una instancia integrante del poder legislativo Federal.

La Cámara, con sujeción a las reglas que rigen nuestro sistema bicameral, tiene como función iniciar, discutir y aprobar las normas jurídicas de carácter general, impersonal y abstracto de aplicación en nuestro país. Además, cumple con funciones

de carácter deliberativo, de fiscalización, control y jurisdiccionales, tareas que lleva a cabo atendiendo a principios de:

- a) Responsabilidad y compromiso con la sociedad.
- b) Objetividad e imparcialidad en el desarrollo de sus atribuciones.
- c) Eficiencia y mejora continua en el desarrollo de los procesos legislativos, parlamentarios y administrativos.
- d) Transparencia en el funcionamiento de la Cámara en su conjunto.

La función que la Cámara de Diputados desempeña en el esquema de división de poderes, es un factor fundamental para la consolidación del estado de derecho y la armonía del sistema jurídico mexicano.⁵⁴ Con ello los ciudadanos destinatarios de las leyes, encuentran como resultado de la actividad legislativa el principio fundamental del respeto a las garantías sociales.

2. *Visión.*

Que la Cámara de Diputados se consolide como un espacio republicano, de representación plural, autónoma en sus decisiones para la conformación de un marco jurídico que contribuya a fortalecer la gobernabilidad, el bienestar y la seguridad de la sociedad.

a. *Funciones*

⁵⁴ Sobre la división de poderes, puede consultarse el ensayo siguiente: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La división de poderes y la actividad jurisdiccional", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año IV, número 7-8, enero-diciembre de 2007.

a) Proponer y aplicar normas y políticas para la organización y funcionamiento de los servicios de documentación, información y análisis, así como coordinar la elaboración del Programa Operativo Anual.

b) Proporcionar servicios especializados de información, investigación, análisis y documentación, a los legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, Unidades Administrativas de servicios parlamentarios y a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

c) Acrecentar y resguardar el patrimonio bibliográfico, hemerográfico, documental e histórico de la Cámara de Diputados.

d) Supervisar la adquisición de materiales documentales y electrónicos, que se requieran para apoyar el trabajo legislativo.

e) Coordinar y vigilar la organización y conservación de los acervos bibliográficos y documentales, así como las bases de datos con que cuenta la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

f) Proponer y vigilar el cumplimiento de los lineamientos para la organización, sistematización y custodia de los archivos y expedientes del quehacer legislativo.

g) Coordinar la guarda y custodia de los archivos y expedientes con información del trabajo parlamentario del Pleno, de las Comisiones y Comités, así como de Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados.

h) Desarrollar la sistematización electrónica de la información para ofrecer un mejor servicio a los usuarios de los servicios de documentación, información y análisis.

i) Establecer criterios y lineamientos para la instrumentación de la Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados.

j) Coordinar las actualizaciones de la página de Internet de la Dirección General.

k) Vigilar que las investigaciones que se realizan en la Dirección General apoyen los trabajos de la agenda legislativa o atiendan al contexto coyuntural.

l) Difundir la cultura parlamentaria a través del Museo Legislativo "Los Sentimientos de la Nación", los programas de visitas guiadas a las instalaciones de la Cámara y de otras actividades relacionadas.

C. Órganos de Gobierno

a. Secretaría General

Su objetivo es coordinar la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros, que garanticen que los apoyos para los Órganos de Gobierno, las sesiones y el trabajo de Comisiones y Comités, se otorguen con imparcialidad y calidad, con apego al marco jurídico aplicable; así como proponer y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, racional y transparente de los recursos de la Cámara.

b. Dirección General de Asuntos Jurídicos

Objetivo: Salvaguardar los intereses de la Cámara de Diputados en los asuntos contenciosos en que ésta sea parte, y proveer de elementos jurídicos precisos para la toma de decisiones en el ámbito consultivo, éstos a través del desempeño de funciones estructuralmente organizadas que redunden en servicios jurídicos expeditos a los Órganos de Gobierno y Unidades Administrativas, particularmente a la Presidencia de la Mesa Directiva y a la Secretaría General.

c. Dirección General de Resguardo y Seguridad

Objetivo: Lograr que las funciones de seguridad y las de protección civil se lleven a cabo con eficiencia, mediante el establecimiento de políticas, procedimientos y sistemas modernos que permitan garantizar la seguridad de las personas, de los bienes y de las instalaciones de la Cámara.

d. Dirección de Protección Civil

Objetivo: Contribuir a proteger a las personas, los bienes y las instalaciones de la Cámara, mediante la conducción de programas de protección civil orientados a prevenir situaciones de riesgo y a responder con rapidez y eficiencia en caso de siniestro o emergencia.

e. Mesa Directiva

Objetivo: Garantizar que en el desarrollo del trabajo legislativo se cumpla cabalmente con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que en su actuación prevalezcan los principios de imparcialidad y objetividad.

f. Dirección General de Información

Objetivo: Planear y organizar las actividades de recopilación y procesamiento de la información difundida por los medios de comunicación en torno a la Cámara de Diputados, para su clasificación, seguimiento y análisis a efecto de difundirla y facilitar su acceso a los legisladores y la sociedad en general.

g. Dirección de Relaciones Públicas

Objetivo: Propiciar una relación profesional y respetuosa con los representantes de los medios de comunicación, acreditados ante la Cámara de Diputados y apoyarlos

con la logística y facilidades necesarias para que realicen sus actividades, así como atender los requerimientos de los Diputados en su relación con los medios.

h. Dirección General Editorial y de Imagen Legislativa

Objetivo: Planear y coordinar el diseño, desarrollo y producción de programas y acciones para la difusión de las actividades de la Cámara de Diputados y promover que la imagen institucional se utilice correctamente en los documentos y materiales informativos que se impriman o editen.

i. Dirección de Difusión

Objetivo: Desarrollar y llevar a cabo las estrategias para difundir el quehacer legislativo, a través de medios de comunicación impresos y electrónicos a fin de fortalecer la imagen institucional de la Cámara de Diputados.

j. Dirección Administrativa

Objetivo: Administrar, programar y evaluar la asignación, aplicación y aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y de servicios generales asignados a la Coordinación de Comunicación Social, conforme a las normas, políticas, lineamientos y procedimientos aplicables.

k. Junta de Coordinación Política

Objetivo Lograr el entendimiento y la convergencia política con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le correspondan.

Garantizar la sana administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la Cámara de Diputados.

I. Contraloría Interna

Objetivo: Contribuir a lograr que la administración de los recursos asignados a la Cámara de Diputados se realice con transparencia, eficiencia, eficacia y con estricto apego a la normatividad aplicable, mediante la instrumentación de mecanismos, programas y acciones de control, fiscalización, auditoría y evaluación, así como la presentación de recomendaciones de mejora derivadas de los resultados obtenidos.

m. Dirección General de Auditoría

Objetivo: Vigilar que las operaciones de la Cámara de Diputados se realicen con apego a los planes, programas y metas establecidos de conformidad a la normatividad aplicable, verificando que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo, con eficiencia y eficacia, los registros contables, financieros y presupuestales sean correctos, y se garantice la salvaguarda de los bienes patrimoniales de la Cámara.

n. Dirección de Auditoría Administrativa

Objetivo: Constatar que la administración de los recursos asignados a los Órganos de Gobierno, Órganos de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios y las Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados, se realice con eficiencia, eficacia, honradez en apego a la normatividad aplicable y contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de la Institución.

o. Dirección de Auditoría Financiera

Objetivo: Constatar que la administración de los recursos asignados a los Órganos de Gobierno, Órganos de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios y las Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados, se realice con eficiencia, eficacia,

honradez en apego a la normatividad aplicable y contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de la Institución.

p. Dirección General de Control y Evaluación

Objetivo: Contribuir al desarrollo de las Unidades Administrativas y Parlamentarias de la Cámara de Diputados en la prevención de actos fuera de norma u omisiones, a través de la evaluación del desempeño y a la revisión y actualización del marco normativo, así como intervenir en los diversos actos de fiscalización conforme a las atribuciones de la Contraloría Interna, con el fin de fomentar la cultura de la prevención administrativa.

q. Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades

Objetivo: Atender las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos adscritos a la Cámara de Diputados que hayan incurrido en actos u omisiones en el desempeño de sus funciones que impliquen responsabilidad administrativa, con el fin de substanciar y resolver el procedimiento disciplinario conforme a la ley de la materia; así como formular las resoluciones en los recursos de revocación, interpuestos por los servidores públicos, respecto a la imposición de sanciones administrativas, realizando la defensa jurídica de éstas en los juicios de nulidad y de amparo que se promuevan ante los Tribunales Federales.

IV. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Para entender el origen y desarrollo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que considerar la importancia que en el desarrollo político de México ha desempeñado la oposición.

Después de una larga etapa de inmovilidad política, surgió en 1939 el primer partido político de oposición democrática organizado conforme al moderno concepto de partido político permanente, distante y diferente de los viejos clubes electorales de

principios de siglo XX, que surgió a la palestra política justo al terminar el mandato del General Lázaro Cárdenas.

El Partido Acción Nacional apareció en escena para recaudar las inconformidades de un gran sector del pueblo mexicano después del largo período iniciado por Venustiano Carranza.⁵⁵

La presencia del Partido Acción Nacional inició un período de renovación en la vida pública, y tras él aparecieron nuevos partidos políticos significativos de corrientes de opinión diversas que refrescaron el ambiente político, dando rumbos y banderas a los grupos ciudadanos que anhelaban cambios en la vida pública.

Durante la Cuadragésima Legislatura, hizo su aparición el primer grupo de cuatro diputados de Acción Nacional cuya obra principal fue renovar el ambiente político y abrir nuevos cauces a la expresión de los ciudadanos.

El Presidente López Mateos recogió con sensibilidad los reclamos del pueblo mexicano y propuso una nueva forma para integrar la Cámara de Diputados en la propuesta de iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma hizo posible la presencia de las minorías en el poder legislativo Federal al crear la figura del diputado de partido. El texto original del artículo 54 disponía que la elección de los diputados fuera directa y en la forma que establecía la ley electoral. Con la modificación se dio un avance realmente democrático, y dio pauta a la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados haciendo al mismo tiempo, efectivos los controles que debía tener el poder legislativo sobre el Ejecutivo.

La iniciativa de reforma constitucional a los artículos 54 y 63 presentada el 21 de diciembre de 1962, fue muy bien recibida en la Cámara de Diputados en la que el debate se tradujo en intervenciones de apoyo de las diferentes fracciones parlamentarias. Así surgió a la vida política de México la etapa conocida como de los

⁵⁵ “Manuel Gómez Morin escribió el libro 1915 con el que convocó a mexicanos de su generación a unirse al proyecto de reconstruir la nación en los ámbitos: económico, político y social. Fue en 1926, después de algunos años de arduo trabajo, que logró reunir a un grupo de jóvenes con quienes compartía ideales para después formar un nuevo partido político”.

Disponible en: <http://www.pan.org.mx/el-cen/historia/>

“diputados de partido” que cubrió las legislaturas XLVI y XLVII en el período del presidente Gustavo Díaz Ordaz, XLVIII y XLIX en el período del presidente Luis Echeverría, y L en el período del presidente López Portillo.

La Legislatura inicial del período de los diputados de partido se caracterizó fundamentalmente como un ensayo de la vida parlamentaria, ya que en ella concurren como integrantes los diputados Adolfo Chrislieb Ibarrola, Jefe del Partido Acción Nacional; Vicente Lombardo Toledano, Jefe del Partido Popular Socialista, y el Lic. Alfonso Martínez Domínguez que era el líder de la mayoría integrada por los diputados del Partido Revolucionario Institucional. También se encontraba como diputado el Presidente del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Gral. Juan Barragán.

De esta manera, se encontraron presentes en la Cuadragésima Sexta Legislatura los diputados de cada partido con los jefes de dichos partidos integrando la legislatura como en un auténtico sistema parlamentario, ya que las decisiones de los diputados se tomaban dentro del mismo poder legislativo y no afuera de él.

No sólo la relevancia política de los integrantes de dicha legislatura, sino su capacidad intelectual y profunda preparación, hizo de esta legislatura un cuerpo altamente preparado que elevó el nivel de la política mexicana.

Fue en esta legislatura en que, tras profundos debates, se consideró la procedencia de la reforma constitucional para aprobar la reelección inmediata de los diputados; iniciativa que fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias, pero posteriormente reprobada por el Senado de la República, que actuó como dique de contención en una de tantas tensiones que han surgido entre ambas Cámaras a lo largo de nuestra historia.

El 14 de febrero de 1972 se volvió a reformar el artículo 54 Constitucional, para modificar el porcentaje mínimo del total de votos requeridos para que los partidos minoritarios pudieran tener diputados de partido, disminuyendo dicho porcentaje del 2.5 al 1.5 del total de votos, a fin de facilitar el acceso a los partidos minoritarios.

También se modificó el criterio para la acreditación de los diputados de partido, ya no en relación con el total nacional de votos, sino en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país. Esta reforma fue muy favorable para los

partidos pequeños, ya que les permitía tener acceso a la Cámara de Diputados, pues disminuía mucho el requisito del número de votos.

Sin embargo, y pesar del tiempo transcurrido desde la instauración de los diputados de partido y las reducciones en los requisitos para que los partidos pequeños accedieran a la Cámara, no se logró obtener una estructura auténticamente pluripartidista, por lo que el Presidente López Portillo propuso una reforma a fondo, sustituyendo el sistema de diputados de partido por un sistema electoral mixto con dominante mayoritario introduciendo parcialmente el sistema de representación proporcional en unión del ya establecido de mayoría relativa.

Esta nueva reforma del 6 de diciembre de 1977 resultó muy saludable por abrir el panorama político hacia el sistema de representación proporcional, de casi unánime aplicación en el Continente Europeo. Para la introducción del sistema de representación proporcional, se aumentó el número de diputados que integran la Cámara a 400, quedando los ya establecidos 300 diputados por mayoría relativa, para lo cual, el país se dividió en 300 distritos independientemente del número de habitantes que tuviera cada distrito, abandonando el viejo sistema de establecer el número de distritos en relación con el número de habitantes de la República. A partir de esta reforma seguirán siendo 300 distritos electorales y 300 diputados de mayoría relativa en la Cámara.

A lo anterior se añadió un total de 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones geográficas en las que se elegía a los diputados por listas propuestas por cada partido. La diferencia entre los sistemas de votación por mayoría relativa y por representación proporcional, son sustanciales. En el sistema de mayoría relativa, el ciudadano vota por un candidato individual y es triunfador aquel candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios en su distrito.

En cambio, en el sistema de representación proporcional, los ciudadanos de la circunscripción electoral votan por una lista de candidatos presentada por cada partido político y el total de votos obtenidos en la circunscripción se dividen según el número de votos que haya obtenido cada lista de candidatos, declarando triunfadores al número de candidatos correspondientes al total de votos obtenidos en la circunscripción por la lista presentada por cada partido, según el orden ascendente dentro de las propias listas.

El problema de fondo que se presenta en el segmento de la votación por representación proporcional, es que el ciudadano no percibe claramente que está votando por los candidatos individuales según la lista, sino que –y éste es el peligro buscado expresamente- consiste en que el ciudadano piensa que está votando por el partido político que propuso la lista y no por los candidatos individuales propuestos por ese partido.

Esta distorsión ha sido aprovechada por los partidos políticos, porque aumenta considerablemente su poder dentro de la estructura política del país. El éxito inicial obtenido por la introducción del sistema de representación proporcional, a través de 100 diputados electos por este principio, hizo que en la siguiente legislatura se modificara de nuevo la Constitución para aumentar a 200 el número de diputados de representación proporcional, integrando así una Cámara de Diputados con 500 diputados, como es en la actualidad.

La introducción del sistema de representación proporcional para integrar el sistema mixto con dominante mayoritario tuvo más importancia como efecto psicológico que político, ya que una minoría garantizada constitucionalmente del 25% no alteraba en lo fundamental la correlación de las fuerzas políticas.

El sistema de 1977 requería:

a) Los partidos políticos nacionales debían demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa, en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Con este requisito se buscaba que los partidos políticos representaran una fuerza política o corriente de opinión importante.

Los partidos políticos nacionales deberían satisfacer además los siguientes requisitos:

- 1) No haber obtenido 60 o más constancias de mayoría.
- 2) Haber alcanzado por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El tope establecido de 60 o más constancias de mayoría era una limitante para la oposición, que al alcanzar una quinta parte de las constancias de mayoría, no tendría derecho a diputaciones de representación proporcional, es decir, se mantendrían siempre como partidos minoritarios.

La razón esgrimida para esta limitante fue que un partido político que alcanzara 60 curules en un congreso de 400 diputados, representaría una fuerza política importante que no requeriría el auxilio de los diputados de representación proporcional. Es decir, ante el temor de que la oposición creciera, se le mantenía limitada.

Otro aspecto de suma importancia en las reformas de 1977 fue la modificación en la integración del Colegio Electoral que calificaría las elecciones de diputados. Sin desprenderse del sistema de auto-calificación, se estableció un colegio electoral selectivo integrado por 100 diputados, de los cuales 60 correspondían al segmento de mayoría relativa y 40 al de representación proporcional, terminando esta reforma con el viejo sistema de que el colegio electoral se integraba con la totalidad de los presuntos diputados que, en el ejercicio de la soberanía de la Cámara, procedía a calificar las elecciones de sus miembros sin intervención alguna extraña a la misma Cámara.

La reforma de 1977 incluyó una modificación fundamental al artículo 70 de la Constitución, en el que se adicionó un segundo párrafo: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

Esta modificación dio origen a que tanto diputados como senadores integrantes de la quincuagésima legislatura se avocaran a la elaboración de la correspondiente iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La exposición de motivos del proyecto de iniciativa expresaba que:

“Las modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, aprobadas en los términos del Decreto del Congreso de la Unión del 1º de diciembre de 1977, iniciaron el proceso de Reforma Política emprendido por el Gobierno de la República con el propósito de lograr formas mejores en el desarrollo democrático de la nación.

Entre otras aportaciones fundamentales las reformas y adiciones constitucionales mencionadas, previeron un nuevo contexto normativo para

regir la organización y la actividad del Congreso de la Unión habiendo quedado establecido en el artículo 70 de nuestra Ley Fundamental que el Congreso expediría la ley que habría de regular su estructura y funcionamiento internos.

En tales condiciones un grupo de diputados y senadores de esta 'L' Legislatura celebraron consultas y realizaron estudios tendientes a formular la presente iniciativa de Ley Orgánica del Congreso de la Unión, misma que ahora se somete al trámite constitucional respectivo por conducto de esa H. Comisión Permanente.

Los lineamientos de fondo de la Iniciativa se enmarcan dentro de las finalidades básicas de la Reforma Política, fundamentalmente en 3 de sus aportaciones capitales:

1) El incremento de las posibilidades de la representación nacional a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa con la elección de otros 100 por el principio de representación proporcional de los partidos políticos registrados.

2) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público lo que obliga a garantizar en la vida parlamentaria de la Cámara, los derechos de libertad de sus representantes, con el fin último de promover, cada vez más, la participación política del pueblo y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político en tanto constituyen organizaciones formadas libremente por los ciudadanos.

3) El establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión al conferirse con este objeto nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación exige desarrollarse en la Ley Orgánica del Congreso.

La iniciativa se hace partícipe de la evolución que en los estados modernos ha venido cobrando la función de los parlamentos y cuerpos legislativos, en su tarea no sólo de elaborar las leyes sino en su atribución fundamental como medios de control horizontal del poder político de la Nación. Es necesario también que prevalezca como criterio indicador en la iniciativa en el cumplimiento de la ley posterior, la voluntad de otorgar a todos los partidos representados en la Cámara de Diputados -forma estatal de la representatividad constitucional-, las facultades y funciones que les corresponden como fuente y origen de sus diputados, puesto que es por medio de estos, como se legitima la acción y la responsabilidad parlamentaria de los propios partidos.

El proyecto formulado es resultado de la necesidad de establecer un correcto equilibrio entre el espíritu renovador y nuestra propia evolución constitucional y parlamentaria. Toma en cuenta los desarrollos recientes del derecho legislativo nacional y comparado, para dar a la Ley Orgánica que se propone una caracterización formal y terminológica adecuada a la creciente modernización del Estado Mexicano. A la vez, el proyecto reconoce que toda innovación y reforma no se dan en un vacío histórico sino que resumen la tradición y la sintetizan; para ello se recogen formas y sistemas que han resultado eficaces para regular las funciones del Congreso y de sus Cámaras en el devenir de nuestra vida constitucional plasmados en el vigente Reglamento interno para el Gobierno del Congreso de la Unión y en diversos usos y costumbres parlamentarios.”

Esta primera Ley Orgánica de 1979, hizo hincapié en tres aspectos relevantes:

1) La creación de un Colegio Electoral acorde a la reforma constitucional de la época, compuesto por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa y 40 electos por el principio de representación proporcional. Las disposiciones constitucionales requerían de una reglamentación adecuada que facilitara su instalación, procedimientos

y ejercicio de sus funciones. Para facilitar la calificación de los diputados dentro de los términos perentorios establecidos por el calendario electoral, la Ley Orgánica facultaba al Colegio Electoral para resolver de plano la nulidad de la elección conforme a lo establecido por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

2) En los términos establecidos por el artículo 60 constitucional, la Ley Orgánica determinó los requisitos de procedimiento y trámite para el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones emanadas del Colegio Electoral. De esta manera, la Ley Orgánica impedía que los medios de impugnación alargaran indefinidamente el proceso electoral.

3) Como es natural, la Ley Orgánica estaba inmersa en la totalidad de la reforma política y, de esta manera, la Ley Orgánica reconocía la representación de las minorías políticas y la presencia de los partidos políticos en el Congreso a través de lo que anteriormente se llamaban Fracciones Parlamentarias, y que la Ley Orgánica denominó Grupos Parlamentarios conforme al uso generalizado de los países europeos.

De esta manera, la Ley Orgánica persiguió garantizar el libre ejercicio de los derechos de las minorías políticas para que su presencia se tradujera en un auténtico pluralismo político, conforme lo establecía el artículo 70 de la Constitución. La Ley Orgánica determinaba las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas que confluyeran en la Cámara.

Al redactar el Proyecto de Ley Orgánica, los grupos minoritarios de oposición insistían en la apertura de la Gran Comisión para tener acceso al gobierno de la Cámara. Estas aspiraciones de las minorías fueron frustradas por la mayoría, que mantuvo la integración de la Gran Comisión en los términos establecidos por el viejo reglamento de 1934. La Ley Orgánica consideraba a la Gran Comisión como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, y su subsistencia obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad en la tradición parlamentaria. Su presencia, decía la exposición de motivos, obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad como órgano conductor y coordinador del

trabajo legislativo, pero además su presencia era congruente con el principio fundamental de la democracia representativa en cuanto a que la mayoría era la que gobernaba.

A. Reformas a la Ley Orgánica de 1979.

La desaparición del sistema mixto implantado por el Presidente López Mateos y conocido de los “diputados de partido” para convertirse en una apertura al sistema de representación proporcional, quedando, en consecuencia, un sistema mixto entre mayoría relativa y representación proporcional, pero con dominante mayoritario, dio oportunidad al perfeccionamiento de los sistemas políticos que propiciaron la participación cada vez mayor de los ciudadanos, de todas las ideologías y partidos políticos que llevó a la ampliación del sector de representación proporcional para elevarlo de 100 a 200 diputados de representación proporcional en toda la República, distribuidos en cinco circunscripciones, lo que llevó a la formación de una Cámara integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados de representación proporcional, haciendo un total de 500 diputados que representan a la Nación sin distinciones partidistas ni ideológicas. El impulso dado por este aumento en el sector de representación proporcional, llevó a una nueva modificación en la estructura de la Cámara de Diputados, pues de nuevo se reformó la Constitución para que el partido mayoritario también tuviera acceso a los diputados de representación proporcional y, así, pudiera competir en mejores condiciones y mantener su mayoría. La reforma política no se concretaba a ampliar el número de diputados, sino que variaba también otros aspectos del sistema político general, como la disminución del mínimo requerido para que los partidos pudieran acceder a la Cámara, reduciendo este mínimo del 2.5% establecido originariamente, al 1.5% de los votos emitidos para acceder a un mínimo de cinco diputados y uno más, hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

En otra reforma constitucional de naturaleza distinta, se redujo la edad mínima para acceder al cargo de diputado o senador bajando de 25 años a 21 años cumplidos

el día de la elección para el cargo de diputado federal, y también reduciendo de 35 años a 30 la edad mínima para poder ser electo senador de la República.

Estas reformas aumentaron considerablemente el sector de la población que podía acceder a los cargos públicos en un sector más amplio de la juventud.

Las reformas constitucionales y legales alcanzaron también a reglamentar la existencia y funciones de los Partidos Políticos que, a partir de esta reforma, ascendieron en su importancia en nuestra realidad jurídica, social y política.

Las reformas políticas arriba mencionadas se extendieron rápidamente hacia todo el país y se reformó el artículo 115 de la Constitución para llevar a los Estados y Municipios el sistema dual de elección de los diputados locales con los de mayoría y representación proporcional, al estilo del Congreso Federal y aún en la integración de los Ayuntamientos cuyo número de población lo permita. Estas modificaciones impulsaron definitivamente la vida política del país. En las elecciones de 1916, participaron 18 mil 827 mexicanos. En 1982, el número de votantes se elevó a 22.5 millones. Hace 70 años el país no contaba ni con instituciones electorales ni con un sistema de partidos. Las transmisiones del poder generaban agudos conflictos. La continua evolución de la vida política de México demandaba mejores instituciones, y así fue que en 1994 se introdujeron importantes reformas a la Ley Orgánica de 1979.

Concordando con las reformas constitucionales y legales que desde diciembre de 1992 a julio de 1994 incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, ya que las reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión principalmente por lo que respecta a la vida interna del poder legislativo como son:

a) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de 4 senadores por cada Estado y el Distrito Federal, y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tenga representación en el Senado.

b) El establecimiento de la calificación y declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad exclusiva del Instituto Federal Electoral como organismo público encargado de las funciones estatales electorales, así como el establecimiento de recursos de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la declaración de definitividad e inatacabilidad de sus fallos.

c) La reestructuración del calendario de los períodos ordinarios de sesiones, retomando la tradición de iniciar el primer período de sesiones ordinarias del 1º de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando se trate del año en que se inicia el período presidencial en que se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre, y el segundo período de sesiones ordinarias que correrá del 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del propio año.

La Cámara de Diputados conserva aún la facultad de calificar la elección presidencial en los términos del entonces artículo 19 que reformó al artículo 24 de la ley de 1979, variando el plazo para la declaración relativa a la elección presidencial que antes era dos meses siguientes a la fecha de inicio del período ordinario de sesiones, para establecer que la declaración de calificación de la elección presidencial debía realizarse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Como consecuencia de las reformas constitucionales desapareció de la Ley Orgánica el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia establecido por el artículo 60 constitucional y que, de acuerdo con las reformas de 1994, quedó a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B. La Ley Orgánica de 1999.

Resultó evidente que las reformas de 1994 y los acuerdos parlamentarios de 1997 y 1998 permitieron el funcionamiento de la Cámara de Diputados presidida por la coalición de partidos minoritarios con la resistencia y oposición, primero, del partido mayoritario, que en definitiva optó por colaborar en todo aquello que fuera estrictamente indispensable para evitar la parálisis legislativa.

Sin embargo, desde principios de 1998, distintos grupos de diputados y diputadas en lo particular presentaron diversas iniciativas para reformar la Ley Orgánica de 1979 reformada en 1994, y así se reunieron las iniciativas presentadas el 28 de abril de 1998 por el Partido Acción Nacional; el 30 de abril por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; el 30 de abril otra diferente presentada por el Partido de la Revolución Democrática; el 29 de octubre una iniciativa presentada por Acción Nacional, el 19 de noviembre otra por el Partido Acción Nacional; el 12 de diciembre una iniciativa presentada por la Comisión de Equidad y Género; otra iniciativa presentada por la Comisión de Protección Civil el 14 de diciembre de 1998; el 7 de abril de 1999, el Partido Verde Ecologista presentó una iniciativa y, al día siguiente, el 8 de abril el mismo partido presentó otra iniciativa, el 22 de abril Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática presentaron nueva iniciativa; el 30 de abril Acción Nacional presentó otra iniciativa y el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa el 28 de mayo de 1999.

Todas estas iniciativas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999. La Cámara de Diputados trató de recoger algo de las principales iniciativas presentadas y obtener así una Ley Orgánica que satisficiera los reclamos de los distintos grupos de diputados y permitiera el trabajo ágil y fructífero de la Cámara.

Las principales modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de 1999, podemos señalar lo siguiente: Desaparece la Comisión Instaladora. De acuerdo con el artículo 15, se introduce una nueva figura: la Mesa de Decanos, integrada por los diputados electos con mayor experiencia anterior. Para el efecto, la Secretaría General tendrá preparados todos los antecedentes de los diputados que hayan figurado en anteriores legislaturas, y de allí se considerarán las legislaturas más antiguas; los diputados que hayan pertenecido a varias legislaturas y, en tercer lugar, la edad de los diputados.

La Comisión de Decanos conduce la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados hasta la instalación de la Mesa Directiva. Como la Mesa Directiva debe elegirse por las dos terceras partes del Pleno, si ésta no se ha constituido para el 1º de septiembre en que se instala el Congreso y se recibe al Presidente de la República que

debe rendir su informe, la Mesa de Decanos funcionará para el efecto de la instalación del Congreso y la recepción del informe presidencial.

Sin embargo, la Mesa de Decanos no puede actuar más allá del 5 de septiembre. La Mesa de Decanos tiene funciones exclusivamente administrativas y no puede intervenir en debates de naturaleza alguna.

Desaparece el Colegio Electoral. El Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos por la Constitución, se encarga de la organización y realización de las elecciones y, así mismo, califica las elecciones de diputados y senadores una vez que se hayan resuelto todas las reclamaciones formuladas contra el proceso electoral y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva dichas objeciones.

Uno de los aspectos más interesantes de la Ley Orgánica de 1999 es la desaparición del Colegio Electoral que se constituía en la Cámara de Diputados para la calificación de las elecciones presidenciales, lo que era motivo de profundas tensiones. Conforme a las reformas constitucionales, la calificación de las elecciones presidenciales las efectúa directamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, sin hacer un análisis profundo de la Ley Orgánica, porque no es éste el lugar ni la intención del presente trabajo, pero sí es preciso señalar algunos errores e inconsistencias de dicho ordenamiento:

1. En el artículo 14, numeral 4, la Ley señala que los partidos políticos deben comunicar a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, informando su denominación, el nombre del Coordinador y los nombres de los diputados que forman al grupo parlamentario.

De este precepto se desprende claramente que son los partidos políticos los que integran los grupos parlamentarios, designan a su coordinador y lo registran, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, en la Secretaría General de la Cámara. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley Orgánica dispone que sea en la primera sesión ordinaria de la legislatura cuando los diputados constituyan los grupos parlamentarios entregando a la Secretaría General la siguiente documentación:

a) Acta en que conste la decisión de los diputados de constituirse en grupo, especificando el nombre del mismo y la lista de sus integrantes.

b) Deben informar las normas acordadas por los diputados para el funcionamiento interno de los grupos, según lo dispongan los estatutos del partido político, y

c) El nombre del diputado que haya sido designado como el Coordinador.

Salta a la vista la discordancia entre estos dos preceptos, ya que el primero atribuye a los partidos políticos las funciones mencionadas y el segundo las atribuye a los diputados y fija una fecha distinta, pues si el primero dice que los partidos informarán a más tardar el 28 de agosto de la Constitución de su grupo parlamentario, el artículo 26 señala que la Constitución de los grupos será en la primera sesión ordinaria de la legislatura.

2. Constituye un error en la construcción de la ley, referirse a los grupos parlamentarios que los coloca inmediatamente después de la Mesa Directiva y antes de la Junta de Coordinación Política, lo que da la impresión de que la ley considera a los grupos parlamentarios entre los órganos directivos de la Cámara sin definir la naturaleza de los mismos.

3. La falta de definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios y sus funciones en el desarrollo de las actividades camerales, origina una tensión interna dentro del bloque de constitucionalidad.

La misma redacción de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva, coloca a este funcionario en una posición que no corresponde a la importancia del mismo, ya que el Presidente de la Mesa Directiva, es el funcionario más importante del Congreso.

CONCLUSIONES

El siglo XXI, en el contexto mundial ha representado para occidente, la consolidación de sus convicciones libertarias a través del reconocimiento del individuo como actor social y agente de la transformación de su propio entorno. Condición que solo es posible en el marco de estructuras políticas de corte democrático que hagan valer las garantías ciudadanas y empoderen al sujeto mediante canales y órganos institucionalizados.

Este fenómeno ha adquirido especial relevancia en la vida cotidiana, donde los ciudadanos se acostumbran a ejercer sus derechos y libertades desde que nacen y se forman como tales. Así, el aprovechamiento de los canales de comunicación, la construcción de redes sociales, la integración de asociaciones con diversos fines e incluso la organización de agrupaciones con objetivos económicos o políticos, se asume como una realidad incuestionable y que aparentemente siempre ha existido. Sin embargo, son pocos quienes tienen conciencia de que estas atribuciones amparadas por la ley son producto no solo de los esfuerzos coordinados de diferentes generaciones, sino también de la experiencia acumulada en la práctica de la legalidad misma. Constituyen un logro de la vida institucional a lo largo de la historia que merece ser valorado.

La división de poderes en nuestro país es quizá la idea más significativa en materia política, desde sus orígenes como nación independiente. Gracias a ello, el pueblo se dio la oportunidad de experimentar un entorno sin sumisión absoluta, donde las atribuciones de gobierno se distribuyeran en diferentes sectores y la toma de decisiones dejara de recaer en una sola figura.

Lo anterior, aunado al sistema bicameral, coadyuvó con el surgimiento de una nueva necesidad que bajo el régimen colonial era prácticamente desconocida: la concertación. Con esto, la deliberación se convirtió en el instrumento de mayor valor en la conducción de la nación, ya que las diferentes instancias de gobierno requieren de comunicación

permanente y la puesta en común de sus perspectivas para realizar sus proyectos de desarrollo.

En el terreno parlamentario, es de destacar la evolución que el Poder Legislativo tuvo en la consolidación de sus funciones y de su propia legitimidad. Esto, gracias a las aportaciones que permitieron incrementar su capacidad para representar al pueblo en lo que se refiere a los estados de la Federación, zonas geográficas, densidad demográfica, aspectos culturales y filiaciones políticas.

De esta manera, el Congreso de la Unión se erige como un cuerpo cuyas decisiones guían la vida de la sociedad sin dejar de considerar la diversidad que en ella se encuentra presente. Mientras que la Cámara de Diputados se esgrime como representación de las mayorías regionales, digamos del pueblo en sentido estricto, la Cámara de Senadores es una expresión de la República Federal, a través de la presencia equitativa de los diferentes estados, independientemente de su condición poblacional.

Asimismo, merece reconocimiento la manera en que se distribuyen las funciones entre ambas cámaras atendiendo su lógica representativa, pues las decisiones que afectan al conjunto de la nación a través de sus leyes, recaen en lo fundamental en la Cámara de Diputados y aquellas que acotan al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, son potestad de la Cámara de Senadores.

Gracias a este esquema, el Estado mexicano ofrece garantías legales para construir un equilibrio en el ejercicio del poder en la esfera gubernamental, pero también para habilitar al ciudadano como agente activo de su sociedad y con amplias facultades para participar y expresarse en los diferentes ámbitos de su desarrollo.

Conocer la dinámica parlamentaria a lo largo de nuestra historia, implica también acceder al conocimiento de la manera en la que el gobierno ha racionalizado el ingreso y el uso de los recursos humanos y financieros con que cuenta. En este sentido,

resulta relevante observar como la Cámara de Diputados ha evolucionado en los criterios y normas para determinar la Ley de Ingresos y las partidas especiales, así como el análisis y calificación de la cuenta pública en función de las prioridades que en cada coyuntura presenta la federación. Esto, considerando los mecanismos e instituciones que se han consolidado para evitar que el cuerpo legislativo se vuelva autorreferencial; de allí la importancia de órganos revisores históricos como la Contaduría Mayor de Hacienda y la actual Auditoría Superior de la Federación.

No obstante los ejercicios discrecionales sobre los recursos, o bien los escándalos o juicios sobre la corrupción en las altas esferas de la administración pública, el conocimiento sobre las normas y procedimientos que se han generado en torno al manejo del dinero público, permite advertir que nuestro país también ha logrado importantes avances en esta materia, mismos que se hacen tangibles no solo en el funcionamiento mismo del Estado, sino también en los servicios y bienes públicos que llegan a la población mexicana en sus múltiples formas.

En los hechos, la toma de decisiones en el ámbito gubernamental representa una alta responsabilidad que en la democracia recae en los representantes de la voluntad popular, y aunque legítima bajo este principio, no es en ningún modo fácil de ejecutar ni absolutamente segura. Por ello el enorme significado que en el ámbito parlamentario representa el status del legislador que, desde sus primeros tiempos, previó las condiciones para garantizar el ejercicio libre de sus funciones, protegido legalmente frente a cualquier procedimiento que pudiera obstaculizar la realización de sus opiniones o bien, impedir el cumplimiento de sus responsabilidades por motivos de orden económico.

El ámbito legal que ampara al legislador en su condición ciudadana, por lo tanto, no puede verse solo como una condición de inmunidad política y privilegios económicos, sino como el baluarte que permite a estos ciudadanos cumplir cabalmente con las obligaciones que el pueblo les confiere a través del voto.

Habida cuenta de las estructuras y organizaciones que dan vida política a la sociedad, la ley ha previsto reconocer esta dinámica por la vía institucional, dando reconocimiento a los partidos políticos como órganos legitimadores de la participación ciudadana y como elementos de referencia para organizar la dinámica parlamentaria en cada una de las cámaras. Lo cual explica cómo en la actualidad el Congreso de la Unión tiene como elemento fundamental de su organización la filiación partidaria de sus integrantes, primero a través del reconocimiento de facciones y en la actualidad de grupos asociados a los diferentes partidos políticos mexicanos reconocidos por la ley.

El Poder Legislativo mexicano, por todo lo reseñado en este trabajo, ha sido en nuestra historia uno de los más grandes símbolos de la democracia y la participación ciudadana. Su misión es altamente significativa, no solo por convertirse en la voz racionalizada e institucional de la sociedad mexicana, sino también por ser el baluarte del Estado de derecho al mantener vigente y actualizada la letra de nuestra Carta Magna, resguardar la integridad jurídica de la nación mexicana y generar las leyes específicas que regulan el desarrollo económico y social de México.

Aunque este ámbito de gobierno presupone la existencia de una clase política especializada en su ejercicio, no puede verse con desdén el conjunto de sus actividades, toda vez que su función reguladora no solamente guía el marco jurídico en un sentido abstracto, sino que repercute directamente en la vida cotidiana mediante la creación de rutas de acción ciudadana, cuyo principal valor reside en dirimir las diferencias por la vía pacífica y a través del arbitraje de instancias de autoridad habilitadas para resguardar el orden.

Queda a consideración del lector, el juicio sobre los elementos que se destacan en el presente trabajo, de manera que sirvan como precedente para la reorientación de perspectivas sobre el mismo tema, como plataforma para la realización de estudios de mayor alcance relacionados con la vida democrática del país, o bien como instrumento para la generación de conciencia sobre el valor de la vida parlamentaria en el presente y el futuro de nuestras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

A. Obras

Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, Fondo editorial de Derecho y economía, 2006.

Barragán Barragán, José, *Temas del liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1978.

Clinton Wheare, Kenneth, *Legislaturas*, México, Ediciones Coyoacán, 2012.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2010.

Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre antiguo y nuevo régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, UNAM, 1993.

Gaxiola, F. Jorge, *La crisis del pensamiento político y otros ensayos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1956.

Kelsen, Hans, *La teoría pura del Derecho*, traducción de Roberto Vernengo, 2ª ed., México, UNAM, 1986.

Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1979.

Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, UNAM, 2010.

Sayeg Helu, Jorge, *El poder legislativo mexicano*, México, UNAM, 1983.

B. Revistas especializadas

Arroyo, Israel, "Conservatism", *Encyclopedia of Mexico. History, Society & Culture*, Chicago, vol. I, Fitzroy Dearborn Publishers, 1997.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La división de poderes y la actividad jurisdiccional", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año IV, número 7-8, enero-diciembre de 2007.

Carpizo, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 1, número 1, enero a junio de 2004.

Chevalier, Francois, "Conservadores y liberales en México. Ensayo de sociología y geografía políticas, de la Independencia a la intervención francesa", en *Secuencia*, año 1, núm. 1.

Cueva, Mario de la, "La idea de soberanía", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.

Ferrer Muñoz, Manuel, "El Poder Legislativo en México durante 1822 y la cuestión indígena", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 28, 1998.

Hernández Martínez, María del Pilar, "La división de poderes en la Constitución de 1917", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 92, mayo-agosto, 1998.

López Montiel, Gustavo, "Construyendo equilibrios. El Poder Judicial frente al Congreso de México. El caso de la LIX Legislatura", en Espinoza Toledo, Ricardo y

Weldon, Jeffrey (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Mancera Ortiz, Rafael, "El presupuesto fiscal y la economía fiscal", en *Revista de Administración Pública*, número 88, Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Morales Becerra, Alejandro, "El Poder Legislativo y la convocatoria para la elección de senadores en 1877", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, números 221 y 222, 1998.

Nava Negrete, Alfonso, "Reflexiones acerca del presupuesto de egreso de la Federación", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 246, 2006.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno", en *Boletín mexicano de Derecho comparado*, año XXXIII, número 99, septiembre-diciembre de 2000.

Romero, José Luis, "El pensamiento conservador latinoamericano en el siglo XIX", en *Pensamiento conservador (1815-1898)*, Caracas, Biblioteca Ayacucho.

Uvualle Berrones, Ricardo, "El poder legislativo en la construcción de la nación mexicana", en *Revista de Administración Pública*, número 92.

C. Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

3. Reglamento de la Cámara de Diputados;
4. Reglamento del Senado de la República;
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;