



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO**

**EL SERVICIO DE CARRERA EN LA CÁMARA DE
DIPUTADOS: UN ESTUDIO PARA SU APLICACIÓN**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA:

EL LIC. EDGAR PACHECO BARAJAS

TUTOR:

**DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO DE 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



“El servicio de carrera en la Cámara de Diputados: un estudio para su aplicación”

*A mi señor Jesucristo,
por guiarme e iluminarme
siempre en mi camino, por inspirarme
en su palabra que en momentos difíciles
me ha dado la paz interna y también
la fortaleza para amar la vida,*

*A mi Madre Susana y mi abue María Guadalupe,
que me enseñaron con el ejemplo
el más valioso aprendizaje de la vida:
ser feliz con lo que Dios te da,*

*A mi asesor, Doctor Miguel Alejandro López,
por su paciencia y su comprensión,*

*A mis jefes del trabajo Don Rafa Yerena,
Ossiel Niaves e Hiram,
por su gentileza y las facilidades otorgadas
para concluir este ciclo de mi formación profesional,*

*A Joanna,
mi queridísima, por acompañarme las noches en las que
más me esforcé para terminar este trabajo, tu compañía
fue reconfortante en mi refugio del silencio y soledad,*

A mis amigos de toda la vida y en especial a la Lic. Ubaldo Figueroa,

*A todos mis amigos y profesores del posgrado,
por hacer volver a sentirme un estudiante rebelde
sobre todo cada viernes después de clases,*

*A mis profesores y compañeros de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
que con apenas dos años lectivos que estuve en la carrera de Sociología, me prepararon para que esta
Maestría fuera más digerible, a 16 años de ello, hoy puedo reiterar que mi estancia como alumno no
fue en vano,*

*Al CONACYT,
por el apoyo recibido,*

*A la UNAM,
mi alma mater, por recibirme, pulirme y darme mucha felicidad una vez más,*

*A Helloween, Stratovarius, Yngwie Malmsteen,
Iron Maiden, Black Sabbath, Judas Priest, Rhapsody, King Diamond y Hammerfall,
por su maravillosa música que me acompañó y me inspiró en todo el desarrollo de este trabajo,
cada nota fue alimento para mi alma.*

INDICE

INTRODUCCIÓN _____ I

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO

1. ASPECTOS GENERALES	1
1.1. Antecedentes	1
Mesopotamia	2
Egipto	3
Grecia	3
Roma	4
Edad media	6
Edad Moderna	7
Edad Contemporánea y la aparición del servicio civil	8
Gran Bretaña	9
Estados Unidos	10
Francia	12
España	12
Latinoamérica	13
México	16
1.2. Concepto de servicio público	32
1.3. La función pública	41
2. SERVIDORES PÚBLICOS	53
2.1. Concepto de Burocracia	53
2.2. Las relaciones jurídicas en el servicio público	63
2.3. Clasificación de servidores públicos	81
2.4. Derechos y obligaciones de los servidores públicos	98
Derechos	98
Obligaciones	114
3. SERVICIO CIVIL DE CARRERA	120
3.1. Aspectos generales del servicio civil de carrera	120
3.2. Profesionalización del servidor público	124
3.3. Funcionamiento del servicio profesional de carrera	129
Sistema cerrado	139
Sistema abierto	141
3.4. El Servicio de carrera en México	144

CAPÍTULO II

EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y SUS FUNCIONES

1. EL PODER LEGISLATIVO	159
1.1. Antecedentes del poder legislativo en el Mundo y México.	159
El origen de los parlamentos	159
El Constitucionalismo moderno y la división de poderes	162
El México Independiente	167
1.2. Las funciones del poder legislativo	193
La función legislativa	194

La función de control _____	200
1.3. El derecho parlamentario _____	203
1.4. El marco normativo del Poder Legislativo en México _____	209
La Constitución _____	209
La Ley Orgánica _____	210
Reglamentos _____	221
Acuerdos parlamentarios _____	228
Estatutos de organización técnica y administrativa y del servicio de carrera _____	233
Manuales y lineamientos administrativos _____	238
1.5. Organización y Estructura de la Cámara de Diputados _____	239
Conformación _____	239
Legislatura _____	240
Grupos Parlamentarios _____	241
El Pleno _____	241
Los Órganos de gobierno _____	243
Mesa Directiva _____	243
Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos _____	245
Junta de Coordinación Política _____	245
Comisiones _____	247
La Organización Técnica y Administrativa _____	250
Secretaría General _____	251
Secretaría de Servicios Parlamentarios _____	252
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros _____	255
Coordinación de Comunicación Social _____	255
Contraloría Interna _____	256
2. EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL _____	256
2.1. El proceso legislativo. _____	256
2.2. De la importancia de la técnica legislativa y la teoría de la legislación _____	270
2.3. Diferencia entre el derecho parlamentario y la técnica legislativa _____	282
3. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO _____	286
3.1. La iniciativa _____	286
El derecho de iniciar leyes _____	286
Etapa pre-legislativa _____	289
Concepto de iniciativa _____	290
Elementos que conforman una iniciativa _____	294
La exposición de motivos _____	299
La parte dispositiva _____	303
3.2. La revisión y el trabajo de las comisiones legislativas _____	307
Del trámite de la presentación _____	307
Las Comisiones _____	311
3.3. El dictamen _____	319
3.4. La discusión y votación _____	328
La declaratoria de publicidad _____	329
Discusión en el Pleno de los Diputados _____	330
Votación _____	332
Mociones _____	334
3.5. La revisión de la colegisladora _____	335
3.6. La sanción, veto, publicación y promulgación _____	338

CAPÍTULO III

EL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO	342
1.1. ¿Por qué es importante el servicio de carrera en el poder legislativo?	342
1.2. El servicio de carrera en los parlamentos del mundo	345
Argentina	346
Brasil	347
Alemania	347
España	348
Francia	349
Italia	349
Inglaterra	350
Estados Unidos de América	350
1.3. La instauración del servicio civil de carrera en el poder legislativo en México.	352
1.4. El servicio civil de carrera y los servicios de información en el poder legislativo de los Estados de la República Mexicana.	356
Aguascalientes	356
Baja California	358
Baja California Sur	358
Campeche	359
Chiapas	360
Chihuahua	361
Ciudad de México	362
Coahuila de Zaragoza	363
Colima	363
Durango	364
Estado de México	365
Guanajuato	365
Guerrero	366
Hidalgo	367
Jalisco	368
Michoacán de Ocampo	368
Morelos	370
Nayarit	371
Nuevo León	371
Oaxaca	372
Puebla	372
Querétaro	373
Quintana Roo	374
San Luis Potosí	375
Sinaloa	375
Sonora	376
Tabasco	377
Tamaulipas	378
Tlaxcala	379
Veracruz	381
Yucatán	382
Zacatecas	383

2. EL SERVICIO DE CARRERA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, ANÁLISIS DE SU FUNCIONAMIENTO	385
2.1. Organización del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.	385
2.2. La Secretaría General y los Servicios Parlamentarios	392
Secretaría General	393
Servicios Parlamentarios	394
2.3. Los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.	396
2.4. El servicio de documentación, investigación y análisis	399
3. LOS PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS PERSONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	402
3.1. El autoritarismo en la designación de los puestos.	402
3.2. Las relaciones laborales del personal de la Cámara de Diputados.	407
3.3. La capacitación del personal de la Cámara de Diputados	412
3.4. La racionalización de recursos humanos y financieros para el servicio de carrera.	416
4. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL SERVICIO DE CARRERA EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS ANTE LA NUEVA DINÁMICA PARLAMENTARIA.	419
4.1. La carga de trabajo de las comisiones.	420
4.2. La importancia del trabajo argumentativo de las Comisiones.	427
4.3. Propuesta para implementar el servicio de carrera en las comisiones.	445
Conclusiones	452
Anexo 1	465
Anexo 2	472
Anexo 3	476
Anexo 4	478
Anexo 5	481
Anexo 6	484
Fuentes de información	485

INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo se erige como una institución fundamental del Estado Constitucional Moderno, no sólo por su función representativa sino por su importancia en la vida democrática de una sociedad con pluralismo que aspira a que el marco jurídico sea el factor de equilibrio y el medio para que los individuos alcancen su felicidad. Las asambleas han sido un pilar en el ejercicio del poder político, pues la actividad parlamentaria del Estado desde sus inicios ha representado una interacción de individuos investidos de autoridad conferida por el pueblo para legitimar las decisiones que inciden en la vida social, siendo la ley el producto de estas.

El papel determinante de los órganos legislativos no ha perdido vigencia, incluso actualmente vemos que los parlamentos del mundo cada día tienen más participación e influencia en la toma de decisiones, y no es casual que esta tendencia siga creciendo, pues en los últimos treinta años los cuerpos legislativos, específicamente en América Latina, han retomado su papel protagónico en la vida pública y no hablamos de que los sistemas presidencialistas estén en crisis, sino que hoy en día la sociedad cada vez está más informada del acontecer político, por lo que ahora los presidentes ya no tienen la comodidad de ejercer un poder sin contrapesos, toda vez que los tiempos modernos de la democracia dejan ver una elevación de voces provenientes de fuerzas opositoras y de las minorías reclamando su derecho a ser escuchadas.

Ante esta realidad, emprendí la tarea de analizar el funcionamiento de la Cámara de Diputados, en virtud que es el órgano legislativo a nivel federal que exhibe una mayor pluralidad y que de acuerdo con nuestra Constitución sus miembros representan a la Nación. Y es precisamente en la Cámara de Diputados donde he podido identificar algunos problemas en cuanto al desarrollo de la función legislativa, la cual implica varios procedimientos que involucran no solo a los diputados, sino también a otros operadores que prestan sus servicios en la institución para auxiliar a los legisladores a cumplir con su encomienda constitucional.

Dentro de la estructura y organización de la Cámara de Diputados se advierte la existencia de muchas deficiencias que repercuten en el desempeño institucional, ya que día a día se viene acumulando la carga de trabajo, sobre todo en las comisiones, las cuales a su vez se ven rebasadas en su capacidad para afrontar dicho problema. Asimismo, existen señalamientos negativos de la opinión pública en cuanto al desempeño de los diputados, lo cual constituye otro de los principales motivos para realizar esta investigación, por lo que en aras de saber si las críticas se deben a una falla en su estructura o bien a otros factores, es imprescindible conocer a detalle el funcionamiento de la institución y de ahí poder apreciar los problemas y adversidades que comporta.

Debido a la modernización de la vida parlamentaria en las últimas dos décadas se ha procurado impulsar la profesionalización de los servidores públicos de la Cámara de Diputados, con inversión en recursos humanos y materiales que supuestamente se justifican para que los legisladores realicen mejor su función, de ahí que se haya ideado contar con un servicio de carrera para tal efecto.

Ciertamente se pretendió establecer el servicio de carrera en la Cámara de Diputados, pero desafortunadamente solo quedó en una loable intención ya que en la práctica con la renovación de cada legislatura se da una especie de reestructuración sobretodo en las comisiones, debido a que el personal de estas es transitorio y deja sus cargos al término de la legislatura, poniendo de manifiesto por la falta de un servicio de carrera planeado para el seguimiento del trabajo de las comisiones.

Dado que el proyecto de implementación del servicio de carrera no fue resultado de un proceso lógico y continuo, sino de circunstancias políticas de inestabilidad e incertidumbre frente a cierto vacío institucional, ocasionado por la nueva pluralidad partidista, es pertinente señalar que las deficiencias del trabajo legislativo pueden ser subsanadas mediante una transformación del servicio de carrera que esté orientado precisamente a abatir el rezago.

Si bien es cierto que en la Cámara de Diputados se dispone de un servicio de investigación que brindan los Centros de Estudios Especializados y el Servicio de Documentación, Investigación y Análisis, no menos cierto es también que los programas operativos de estas áreas no se involucran directamente en el proceso de dictaminación de las Comisiones, por lo que su labor no ayuda en buena medida a abatir el rezago legislativo. Ante esta realidad, este trabajo de investigación demostrará la viabilidad de redefinir el servicio de carrera en la Cámara de Diputados mediante la modificación al marco normativo de este, teniendo como fin un mejor trabajo de las comisiones legislativas que dictaminan las iniciativas de los legisladores, lo que puede ser útil para identificar los problemas y las vicisitudes que acontecen en la función legislativa que hacen pertinente un nuevo modelo de servicio de carrera.

Como puede apreciarse en el título de este trabajo, la investigación se focaliza en el servicio de carrera y para ello he considerado pertinente hacer una exposición sobre las generalidades de lo que es un servicio de este tipo, toda vez que no es exclusivo del poder legislativo ya que lo podemos encontrar tanto en el poder ejecutivo como en el judicial, como también en los organismos públicos dotados de autonomía por nuestra Constitución. En este tenor, el tema del servicio de carrera en nuestro país, ha sido abordado principalmente por estudiosos de la administración pública, ya que ontológicamente se le ha considerado como una parte del sistema funcional gubernamental o bien de cualquier entidad pública, por lo que en el derecho toma relevancia ya que forma parte de la organización del poder público, incluyendo a los órganos legislativos, en donde se cuentan con normas jurídicas para poder llevarse a cabo y basar así las relaciones entre los servidores públicos y las entidades o dependencias por medio de reglas. Es por ello que resulta oportuno traer estudios comparativos sobre la implementación del servicio de carrera en otros países, en la administración pública federal y en las entidades federativas, así como lo asentado en los criterios jurisprudenciales y en la doctrina y desde luego lo tocante a su implementación en los órganos legislativos.

En cuanto al servicio de carrera en el legislativo de nuestro país, muy pocos autores han estudiado el tema, por lo que se destaca que en el año de

2008, la jurista Cecilia Mora-Donatto, desarrolló un estudio sobre el mismo, en donde indicaba que “las funciones que cumple el servicio de carrera deben estar dirigidas o en caminadas al fortalecimiento de las funciones que desempeña el Parlamento, esto es, servicio de apoyo técnico y facultades parlamentarias deben transitar por el mismo camino, pero cada uno en su propia vía. Unos — los legisladores— asumen las decisiones políticas, otros —los servicios de apoyo técnico— contribuyen a que dichas decisiones se transformen en normas eficaces.”¹ Esta premisa marca una vertiente elemental para comprender nuestro tema, por lo que se explicará profundamente el por qué y para qué de la implementación del servicio de carrera en la Cámara de Diputados.

Este trabajo de investigación describe la estructura burocrática de la Cámara de Diputados, así como sus funciones que tiene asignadas y también se señalan sus problemas operativos. Considero que la inquietud relativa a la demanda de la sociedad para que sus representantes realicen su función con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y eficiencia implica no solamente la labor de los legisladores, sino también la realizada por su personal, pues ellos son tan responsables como los legisladores de llevar a cabo eficazmente los procesos legislativos, pues la capacidad de 500 individuos se vería rebasada ante los numerosos problemas y temas que son vertidos en las asambleas y que por lo tanto el apoyo que realizan cuerpos técnicos, asesores y todos los servidores que laboran en la Cámara tiene como fin sacar adelante los trabajos legislativos.

Es así que para proponer una solución es imprescindible estudiar el problema y para ello es importante conocer primero la constitución de la entidad que se estudia. Por ello se ha elaborado un estudio ontológico de la Cámara de Diputados, para así conocer su historia, estructura, organización y funcionamiento.

¹ Mora-Donato, Cecilia. “*Urgente rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano*”, op. cit., Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Julio-Diciembre de 2008, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 208.

En lo que respecta a la metodología empleada, he considerado propicio realizar un análisis deductivo sin perjuicio de utilizar otros métodos como el analítico y el sintético, toda vez que partimos de una tema general como lo es el servicio de carrera para llegar a la particularidad de su empleo en una institución como es el caso de la Cámara de Diputados, ya que es necesario entender claramente qué es el servicio de carrera por una parte y cómo funciona la Cámara de Diputados por otra, haciendo hincapié en su labor legislativa. En cuanto al tercer capítulo se intenta sincretizar al servicio de carrera con la estructura y funcionamiento del órgano legislativo mencionado, y la urgente reestructuración de dicho servicio para un mejor desempeño institucional que obedezca a las demandas de la sociedad, por ello se utiliza el método sintético en dicho apartado.

El objetivo general de esta investigación es el proponer una posible solución para la aplicabilidad del servicio de carrera en el órgano legislativo que nos ocupa, ya que al demostrarse que la facticidad acontecida en la vida institucional de la Cámara de Diputados ha propasado, en muchas ocasiones, la juridicidad del marco legal en lo que toca al servicio de carrera, se marca la pauta para rediseñar un nuevo modelo para que el servicio de carrera no sólo se aplique, sino que sirva para hacer más eficaz el trabajo legislativo. Ello es así, ya que si bien se cuentan con diversos cuerpos normativos establecidos para regir la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, lamentablemente los fines de muchas de estas disposiciones jurídicas no se logran toda vez que el dominio de los grupos de poder se impone, específicamente en el tema del servicio de carrera como se podrá ver en este trabajo. Por lo anterior esta investigación propone un nuevo esquema cuya intención es plantear una alternativa que permita la implementación del servicio de carrera enfocado al trabajo de las comisiones, sin tener que realizar un mayor gasto de recursos económicos, ya que estoy consciente que los tiempos actuales obligan a toda entidad del poder público realizar su función de manera más eficiente, es decir, hacer más con menos y dicho sea de paso contar con servidores más profesionales que estén totalmente involucrados en el proceso legislativo, para así abatir el rezago y por consiguiente que los legisladores cumplan eficazmente con su labor.

En cuanto a los objetivos específicos tenemos el de demostrar que la inaplicabilidad del servicio de carrera en la Cámara de Diputados y la complejidad que ello conlleva en la operatividad de la labor legislativa, repercute en la productividad de dicho órgano, lo cual genera los señalamientos negativos en la opinión pública. Otro objetivo específico de esta investigación, es el de determinar qué tan complejas pueden ser la función legislativa analizando los problemas que se presentan en el desarrollo de esta, lo que lleva a traer tópicos tanto del derecho parlamentario como de la técnica legislativa.

Por lo anterior, esta investigación trata de dar respuesta a las siguientes interrogantes ¿qué tan compleja es la labor legislativa? ¿Cómo debe realizarse la función legislativa? ¿Qué problemas se presentan en la función legislativa? ¿El servicio de carrera puede coadyuvar a una mayor eficacia en la labor legislativa? ¿Cómo puede solucionarse los problemas que presenta la Cámara de Diputados?

En este sentido la investigación propone que sí el servicio de carrera se implementa específicamente para ayudar la función de dictaminar las iniciativas, se podrá reducir en gran medida el rezago legislativo porque se generarían las condiciones para que las comisiones elaboren sus dictámenes por profesionales y con ello, proporcionar a los legisladores la documentación y argumentación para tomar sus resoluciones. Para lo anterior se explica que el problema del rezago legislativo se puede deber a que no se aplica el servicio de carrera en las comisiones, ya que estas al no contar con personal debidamente calificado, estas no pueden realizar eficazmente las labores de investigación, recopilación de información y elaboración de documentos en los que sustenten los proyectos resolutivos que determinan la procedencia o improcedencia de los proyectos legislativos.

Por lo que hace a las técnicas empleadas, esta investigación se basó en la observación del trabajo de algunas comisiones y el trabajo realizado por los centros de estudio de la Cámara de Diputados, así como el empleo de la técnica documental dado a que en diversos acuerdos, actas, y resoluciones emitidas en

la institución mencionada y desde luego la revisión de material bibliográfico sobre el tema.

Por último, solo queda advertir que la postura de esta tesis es el resultado de la observación del funcionamiento actual de la institución que se estudia, la cual presenta algunos problemas entre ellos la carencia de la aplicación de un servicio de carrera, que bien puede éste y los otros pueden ser atendidos desde la óptica epistemológica de la teoría de la legislación, la teoría del servicio público, la técnica legislativa y el derecho parlamentario.

Por lo anterior, este trabajo se ha dividido en tres capítulos:

El primero trata acerca de las generalidades del servicio público, en donde se expone el desarrollo que ha tenido el aparato gubernamental a lo largo de la historia, su análisis ontológico y se describe al servicio de carrera como un sistema dentro del propio servicio público así como las relaciones jurídicas que incluye.

El segundo capítulo aborda al poder legislativo, y más en específico a la Cámara de Diputados, en donde se hace un análisis de su marco jurídico y por ende del derecho parlamentario, su organización, su estructura y sus funciones, además que se detalla las fases del proceso legislativo y como la teoría de la legislación y la técnica legislativa juegan un papel importante en la creación de las leyes.

En el tercer apartado se expone la importancia del servicio de carrera en el poder legislativo y a su vez se plantean los problemas actuales que presenta el funcionamiento de la Cámara de Diputados, no solo aquellos que se relacionan con el propio proceso legislativo, sino también los estructurales específicamente los del manejo de su personal y por último se plantea la soluciones para afrontarlos.

Preciso que este es mi primer acercamiento al tema sin embargo no ignoro que existen otras formas de abordarlo y variables que consideraré en próximas

investigaciones ya que el interés de investigar la falta de aplicación del servicio de carrera ha surgido de lo que he observado en dicha institución en donde he apreciado que unas áreas presentan un desempeño deficiente, en buena medida porque adolecen de personal cualificado. En este contexto, el servicio de carrera bien planificado se presenta como una alternativa para superar los escollos en el desarrollo de la función pública a decir de los estudiosos de la administración pública y por mi parte sólo intento aportar por medio de mis razonamientos e incluso inferencias surgidas por medio de la observación, a que se puedan considerar algunos elementos para formular un servicio de carrera fortalecido en la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Antecedentes

El Servicio Civil de Carrera a *grosso modo* es una rama del servicio público, o bien, si se quiere llamar de la administración pública. También puede decirse que es una figura instituida para ocuparse de ciertas actividades que el Estado realiza para cumplir con sus encargos. El ejercicio del poder por parte del Estado, desde su aparición en la historia de la humanidad, se ha manifestado por medio de un esquema operativo para desplegar actos en nombre de esta organización jurídica-política que llamamos Estado, los cuales eran ejecutados por funcionarios designados.

En la actualidad, la organización y actividades del poder público están reguladas por la ley, lo cual ha sido determinado no solo por nuestra ley fundamental, sino por la tendencia del Estado moderno desde hace ya más de tres siglos. Epistemológicamente al Estado se ha estudiado como un ente que detenta un poder de dominio sobre las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Max Weber ya nos ilustra sobre el fenómeno del poder estatal, el cual se cristalizaba mediante la ostentación del monopolio de la fuerza pública, pero entre los diversos fines del Estado, tenemos el bienestar común de la sociedad.

Para lograr conseguir dicho fin, el Estado tutela diversos bienes jurídicos básicos como la vida, la igualdad, la seguridad y la libertad a los cuales protege mediante el establecimiento de un orden normativo. Adicionalmente, dentro del mismo orden jurídico, el Estado impone coercitivamente a los habitantes obligaciones como el pago de tributos, entre otras, asimismo administra la riqueza de la nación y ofrece servicios públicos, todo ello en aras de la consecución del bien común y la preservación del orden social.

Ahora bien, la funcionalidad del Estado comprende varias actividades, y esto ha sido desde los inicios de la civilización. Pero para tener una mejor idea sobre lo que es la organización del Estado y el servicio público, tenemos que remontarnos mucho tiempo atrás, como fue el caso en el florecimiento de las primeras civilizaciones que a continuación se detallan.

Mesopotamia

En Mesopotamia, cuatro milenios antes de nuestra época, como consecuencia de la primera división del trabajo, los sumerios comenzaron a organizarse para subsistir de una manera que permitiera aprovechar al máximo los bienes que disponían. De esta manera aumento la producción de alimentos y después se crearon nuevos oficios como la herrería, la artesanía, la tejeduría, la alfarería y la construcción. Así pues al aumentar la producción, el rendimiento del trabajo y el intercambio comercial, la sociedad comenzó a extenderse y se formaron nuevas comunidades. En virtud de que el desarrollo de las comunidades no fue uniforme, se originaron varios enfrentamientos bélicos entre estas.

Estas confrontaciones daban como resultado el sometimiento de la comunidad vencida al dominio de la vencedora y que fuera incorporada a esta. De esta manera la comunidad vencedora encabezada por un rey emprendió la tarea de administrar la riqueza del botín de guerra para integrarla a la suya.

Siendo así las cosas con el tiempo Lugalzagesi el rey de la ciudad de *Umma*, tras una conquista militar en *Sumer*, se proclamó rey de toda Mesopotamia. Con este triunfo conformó un aparato gubernamental asignando encomiendas específicas a dignatarios y empleados agrícolas para poder llevar a cabo la administración sobre de los terrenos.

Asimismo se instituyeron recogedores de impuestos y constructores que se elegían entre los militares de bajo rango. Los escribas se encargaban de la programación de las actividades y los sacerdotes empleaban gran número de artesanos, arquitectos, carpinteros, curtidores y orfebres. Depuesto Lugalzagesi por la victoria militar de Sargón, el aparato administrativo conservó las mismas funciones.

Egipto

En el antiguo imperio de Egipto, se produjo una estructura administrativa que, encabezaba por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente, con divisiones departamentales por materias, a las órdenes del faraón. Las personas encargadas eran formadas en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las que enseñaban educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos recibían remuneración directa del imperio, gozaban de estabilidad y en unos casos los puestos eran hereditarios².

Grecia

En Atenas y Esparta, para formar parte del aparato estatal, era indispensable tener la calidad de ciudadano, "hombre nacido en la ciudad". Este requisito era fundamental para acceder a las funciones públicas, el cual consistía básicamente en un servicio público gratuito, honorífico e irrelegible. La corporación administrativa de Grecia cambiaría en el imperio de Alejandro Magno, donde quedó marcada por una alta venalidad y corrupción.

Para ahondar un poco sobre la administración pública Ateniense, ya Aristóteles en su obra *La Política* describía la clasificación de los cargos públicos

² Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1982, p. 58.

para definir las funciones de la administración pública griega.³ El estagirita divide el aparato administrativo del Estado en dos niveles de funcionarios:

En el primer nivel se encuentran los relacionados con el control general del conjunto de las oficinas públicas y responsables de convocar e introducir asuntos a la Asamblea, así como los generales o comandantes encargados de la defensa de la ciudad, incluyendo la vigilancia de las puertas y muros de la ciudad y la inspección e instrucción de ciudadanos y por último los funcionarios financieros que llevan las contabilidad de otras oficinas y defienden los intereses del Estado.

En el segundo nivel se encontraban seis cargos los cuales son los siguientes: i) Agrónomos, encargados del cuidado de la zona del mercado y supervisores de los contratos y del mantenimiento del orden; ii) Astynomos o superintendente de la ciudad, quien realizaba la vigilancia de las propiedades públicas y privadas en el centro de la ciudad; iii) Inspectores rurales (en ocasiones guardabosques); iv) receptores de cuentas o tesoreros; v) relacionado con los registros de los contratos privados y las decisiones de la corte, y se encargaba de las diferencias; y vi) los que tenían que ver con la ejecución de sentencias sobre los ofensores, con la recuperación de las deudas y la custodia de prisioneros.⁴

Roma

En Roma la presencia de funcionarios públicos data desde la etapa de la monarquía, pero es hasta la llegada del imperio cuando la estructura gubernamental evolucionó de una manera vertiginosa ya que los problemas de la ciudad, así como de las provincias conquistadas adquirieron mayor complejidad. Por una parte existía la necesidad de cuidar el imperio y por otra parte conducir las actividades necesarias para asegurar un buen gobierno, lo cual requería generosas finanzas. Los servicios públicos como la educación, centros alimentarios, baños y servicios de salud

³ Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdez, 2001, pp. 34 y 35.

⁴ *Idem.*

comienzan a adquirir forma, lo que implicaba una proliferación en la corporación administrativa.

En el imperio tardío la administración contaba con órganos públicos los cuales algunos tenían carácter ministerial como el prefecto del pretorio, los contadores de las tesorerías así como el cuestor. Además, se encontraban los funcionarios de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, procuradores, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores.

Las jefaturas de oficina eran asistidas por ciudadanos que sustentaban títulos tales como *proximus*, *secundarius*, *melloproximus*, *cornicularius* o *adjutor*. Las carreras militares se asimilaron a las carreras administrativas, por lo que los funcionarios civiles usaron el *cingulum* o cinturón como si fueran soldados.

Cabe mencionar que en el Alto Imperio Romano, el Estado adaptó las carreras administrativas a la estructura social. Por un lado las carreras superiores que eran las carreras senatorial y ecuestre, en tanto que las carreras inferiores estaban constituidas por la carrera civil y militar. Paulatinamente las carreras administrativas facilitaron el traslado del poder, la estimación social y la fortuna, de la cuna al cargo público.⁵

Así pues la administración pública del Imperio Romano refleja el máximo desarrollo administrativo en la época antigua. Es en el Estado romano donde la administración pública desarrolla su significado institucional y conceptual tal como ahora se conoce. La base en la organización sin duda fue la centralización política y administrativa, asimismo el carácter profesional del servidor público, fue considerado como patrón indicativo para la construcción de la maquinaria administrativa del Estado moderno.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 39

⁶ *Idem*.

Edad media

En la edad media, si bien había una fuerte predisposición de adaptarse al *Corpus Iuris Civilis* romano, la actividad gubernamental -llamada así por la inexistencia de un Estado como tal- se tuvo que adaptar a los impulsos de los gobernantes de ese momento. No existía una burocracia en rigor, no había carreras administrativas y por lo regular los cargos públicos eran asignados por el rey a elementos militares de sus reinos.

Aún y con todas las deficiencias existentes por parte de los gobiernos feudales, es en esta época en donde comienza a germinar la burocracia del Estado Moderno, por medio de las cortes o principescas en las cuales figuraban vasallos militares, los cuales realizaban tareas gubernamentales y de la casa real, que con el paso del tiempo fueron separándose de las últimas para transformarse en un auténtico servicio público que originaría la creación de ministerios y secretarías del Estado moderno.⁷

Por otra parte, en este mismo periodo, el imperio Bizantino continuó con el modelo del antiguo imperio Romano. Fueron tres instituciones que ayudaron en buena parte a la conservación del imperio por casi un milenio, estas fueron la religión que suponía la necesidad de la supervivencia imperial por voluntad divina, la conservación del aparato legal de Roma y el sistema educativo de Grecia.

Por lo que toca a cargos públicos de relevancia, encontramos al *prefecto pretoriano* con funciones administrativas y judiciales. También figuraba el *Magister Officiorum* o Jefe de Oficinas, quien supervisaba la secretaría imperial, las fábricas de armas y el servicio postal. De gran importancia también fue el *Questor Sacri Palatti* y el *Comes Sacrererum Largitionum* que eran los responsables de adjudicación y la recaudación de impuestos respectivamente.

⁷ Fernández Ruiz, Jorge, (1982) *op. cit.*, p. 60.

No menos importante era la función diplomática para el Imperio de Bizancio, ya que consideraba un medio más económico el establecimiento de políticas exteriores que las guerras. Como resultado de la herencia del antiguo imperio Romano, los bizantinos continuaron con la tradición de instituir escuelas para formar servidores públicos.⁸

Edad Moderna

Con la aparición del Estado-Moderno, surge el Cameralismo, que era más bien una escuela formada por intelectuales de Alemania y Austria en el siglo XVI, la cual estaba orientada a administrar la riqueza material, propia de la ideología mercantilista. Los Cameralistas pusieron énfasis en la especialización de la función, profundizando el estudio de una burocracia dentro de un régimen absolutista. De este modo, el cameralismo fundó una burocracia sólida la cual erigía funcionarios preparados con conocimientos y experiencia en política, economía y comercio.⁹

En esta etapa comienza a cristalizarse un desarrollo de la organización social del trabajo y de la propiedad, se constituye un nuevo pensamiento mercantilista marcado por la valorización de las cosas como objetos útiles y productivos, sobre todo en la riqueza determinada por la acumulación de metales.

Con la llegada del pensamiento ilustrado, en el siglo XVIII, el concepto de funcionario se empieza a desligar de la casta. Romero Acosta menciona que *“la función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa”*¹⁰.

⁸ Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Plaza y Valdés, Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, pp. 77-78.

⁹ Fernández Ruíz (1982), *ibídem*, p. 61.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999, p 50.

Edad Contemporánea y la aparición del servicio civil

Es precisamente con el surgimiento del Estado liberal burgués, en donde a *prima facie* la esencia del servicio público adquiere significado en Francia, ya que las ideas liberales junto como las ideas administrativas del mercantilismo, robustecieron la posesión financiera del Estado, lo cual generó la multiplicación de los servicios estatales, aunque en condiciones menos favorables que los particulares que sirven al comercio a las primeras industrias.¹¹

El Estado liberal implanta un nuevo orden expresado en constituciones escritas, más secular, la libertad personal, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, son derechos de los individuos que el Estado tiene que respetar.

Todo ello obviamente repercutiría en las actividades del Estado, por lo que estas tendrían que manifestarse en la administración pública, como un sistema de dominación satisfactor de las necesidades de la sociedad, en cuanto así lo estableciera el orden jurídico.

Para llevar a cabo este cometido, se requiere de medios de administración y de un cuerpo efectivo de personas que realicen estas tareas. En palabras de Max Weber “el titular del poder tiene los bienes requeridos para la administración como una empresa, cuya administración encarga a servidores que no son propietarios de los medios materiales.”¹²

¹¹ Los servicios civiles tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del estado. Para Perry Becke y Theo Toonen, el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; 5) la selección por mérito e igualdad. Véase: Perry Becke, Theo Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996 y Michel Crozier, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

¹² Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1973. p. 4.

De esta manera se coloca al Estado de derecho como la consagración de los derechos del hombre, y con ello se pone un especial énfasis en el ejercicio del poder público, circunscrito al orden jurídico para que se desplieguen los actos de autoridad en las relaciones gobernantes-gobernado. A continuación se detalla la evolución del servicio civil por naciones.

Gran Bretaña

En Inglaterra la función estatal se caracterizaba por delegarse a personas que ocupaban sus puestos por un arreglo de nepotismo y por su capacidad y méritos. Un parte aguas fue el que se dio el año de 1855, cuando se creó la Comisión del Servicio Civil, la cual tenía como objetivo supervisar los exámenes de ingreso para ciertos empleos en los departamentos, y posteriormente se consolidaron acciones para terminar con el favoritismo, sentando las bases para acceder al servicio público.

Para 1920, dada la reestructuración que provocó la primera guerra mundial, se intentó adaptar el servicio civil a las circunstancias de la posguerra y en 1929 el servicio fue organizado en tres clases de servidores públicos: los clericales, los ejecutivos y los administrativos, desde entonces son conocidos como *las clases de tesorería*.

En 1968, se creó la llamada "Comisión" y en el transcurso del tiempo se transformó en lo que hoy es el Departamento del Servicio Civil, el cual se encarga de la instrumentación del servicio en la Gran Bretaña.

Dentro de sus características que lo distinguen, podemos citar las siguientes:

1. Unidad dentro de la variedad.

2. Jerarquía, basada más que en la subordinación y en las diferentes funciones que desempeña cada clase.

3. La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en la clase superior ("administrative class"), equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección.

4. Una vasta experiencia, adquirida por la práctica en el concurso del tiempo y no tan sólo por la teoría.

5. No hay derecho a huelga.

6. El apoliticismo de las clases superiores, en cuanto a funcionarios, bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales en servir a cualquier partido político que gobierne".

Este sistema incorpora en la administración a personas capacitadas que reúnen conocimientos necesarios y una cultura general amplia pues consideran que la especialización puede adquirirse mediante la práctica del oficio y cursos especiales.¹³

Estados Unidos

En los Estados Unidos de América, el origen del servicio civil se remonta al año de 1871, en el que el presidente Grant convenció al Congreso para que le dotara de facultades destinadas a la regularización del ingreso de personal al servicio, estableciendo una agencia central de personal.¹⁴

¹³ Véase Guerro Omar, op. cit., pp. 293-300.

¹⁴ Chavez Alcazar, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana". 2da.Ed., México, s.e., 1987. p. 33.

A finales del siglo XIX, el acta de servicio civil estableció que la admisión a ciertas posiciones en el aparato burocrático federal, estarían supeditadas a la competencia y exámenes abiertos que probaran la habilidad y conocimientos del aspirante.

El personal está protegido por disposiciones legales y no constitucionales. El sistema se orientó hacia el área administrativa, por introducción del reclutamiento basado en el mérito y en capacidades especializadas. Se integró una Comisión bipartita para administrar y evaluar los exámenes.

Las características del servicio civil de estadounidense son:

1. El servidor público es el responsable directo de la disciplina y comportamiento ante sus superiores, es decir se le concede plena iniciativa.
2. La finalidad del sistema es la eficiencia.
3. Se busca despolitizar el servicio, excluyendo el favoritismo por los partidos políticos.
4. Se valora la lealtad como un elemento fundamental.
5. No existe derecho a huelga
6. Su sustento normativo se encuentra en el acta del Servicio Civil aprobada por el Congreso.

Se puede concluir que en el servicio civil de la Unión Americana prevalece un carácter democrático y neutral, donde es posible identificar como su principal fin la objetividad del servicio, destacando el interés sobre el ingreso de personas aptas y competitivas.

Francia

En el país galo el servicio civil tiene la característica de ser de estructura cerrada, lo cual demuestra una distinción muy importante al británico y norteamericano, en razón de que el reclutamiento y selección no es en base a los requerimientos del puesto y la especialización, aparte de que no es flexible.

El sistema francés, contiene dos elementos esenciales, el primero por fundarse en un estatuto o ley, y el segundo por incorporar propiamente una carrera administrativa. Una nota relevante sobre este país es la de ser la pionera en denominar el servicio público como función pública.

Dentro de su estatuto de 1946, describía al funcionario circunscribiéndolo a “la ocupación de un empleo permanente, en una administración pública francesa, y la titularidad, acto que otorga a una persona la calidad de funcionario integrándolo en la jerarquía administrativa”.

En este contexto los funcionarios se conciben a sí mismo como poseedores de una parte de la soberanía del Estado, por lo que son considerados como un oficial público, que como un servidor público. Es por esto que en Francia se instituyó la Escuela Nacional de Administración de Francia, la cual era de carácter pública, creada para la formación de servidores públicos.¹⁵

España

En este país ibérico el primer antecedente del servicio civil se da en la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 fue decretada para regular la carrera administrativa. No obstante se desarrollaron reglamentos independientes para cada departamento,

¹⁵ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1988, pp.192-195.

originando una desconexión entre las categorías en que se articulaba la carrera administrativa y las funciones de la administración. Con ello se hizo patente una insuficiencia retributiva al manipularse las categorías como instrumento para lograr mejoras económicas.¹⁶

Ya bajo el régimen franquista, con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, desaparece el sistema de categorías ante su falta de contenido real, toda vez que no había correspondencia entre la categoría del funcionario y su formación o aptitud para el desempeño del puesto de trabajo.

En la actualidad, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, configura la carrera administrativa. Dentro de los puntos más importantes de este ordenamiento, se mantiene el sistema de los Cuerpos de funcionarios, sin embargo al mismo tiempo desplaza el centro de gravedad del modelo de función pública desde los Cuerpos de funcionarios hacia los puestos de trabajo, adoptando simultáneamente una serie de medidas dirigidas a evitar el monopolio de los cuerpos de determinados sectores de la administración, con la intención de provocar una carrera administrativa abierta en la que se garantice la movilidad entre los funcionarios de las distintas administraciones.

Para el ingreso existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno para funcionarios que cuentan con experiencia. Para ambos exámenes, los aspirantes cuentan con un curso de capacitación.

Latinoamérica

¹⁶ Muñoz Ángeles, Carlos Alberto, "El servicio de carrera en España, su provisión y sistemas de selección para el acceso a la función pública.", Publicaciones de los becarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/131carlos-alberto-munoz-angeles.pdf>

En América Latina durante el siglo XX, se presentaron numerosos intentos para modernizar la función pública. Denotando una gran diversidad de modelos y esquemas, ello debido a las trayectorias de sus sistemas socio-políticos, la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan importantes desafíos en sus respectivos Estados sobre el tema del servicio civil.

Estos intentos modernizadores se presentaron en tres fases.¹⁷ La primera fase cubre las iniciativas modernizadoras del Estado que surgieron a principios del siglo XX y se prolongaron hasta los años ochenta, con la que se pretendía incrementar el intervencionismo del Estado, que durante esta etapa vio crecer de forma importante sus estructuras y dotaciones.

La segunda fase comienza en la década de los ochentas, las iniciativas se orientan hacia una reorganización del poder del Estado, y su consiguiente redistribución entre nuevos actores políticos y sociales. Entre ellas, aparecen por primera vez como prioridad en la agenda política, los llamados procesos de descentralización de poder hacia los Municipios y otras entidades locales. La finalidad era distribuir el ejercicio del poder, mediante su repartición de responsabilidad entre diversos actores, buscando el servicio al interés general de una manera más eficaz, eficiente, democrática y participativa.

La tercera fase comienza en la década de los noventa, donde los intentos se enfocaban en garantizar la permanencia de las políticas públicas, profesionalizar la gestión, servir mejor a la ciudadanía, la lucha contra la corrupción mayor transparencia y rendición de cuentas, así como garantizar que los empleados públicos sirvieran a un Estado más democrático y a una Administración que, sometida al Derecho, tiene como fin el servicio al interés general.

¹⁷ Federico A. Castillo Blanco y Javier E. Quesada Lumbreras, *La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas*, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), nº 302, Madrid, septiembre-diciembre 2006, pág. 219-241.

Pero es un común denominador que los países latinoamericanos observan dos elementos complejos: la diversidad sociocultural y los problemas financieros, lo cual podría justificar la tardía implementación.

En el caso de Colombia, la consolidación de la implementación del servicio civil se remonta al año 1960 en el Poder Ejecutivo, cuando por medio de una reforma a su Constitución, se instituye la carrera administrativa conjuntamente con el servicio. Por su parte, la responsabilidad de conducir el servicio recae en la Comisión Nacional del Servicio Civil, ya que el texto constitucional de 1991 mandata que es "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

En Brasil se creó el Departamento Administrativo de Servicio Público en 1937, lo que convirtió a ese país en ser el primero en emprender la institucionalización de la profesionalización de la administración pública.

A mediados de los años noventa Brasil comenzó a reformar su sistema de gestión del servicio público en la gestión del presidente Cardoso. El impulso básico del proceso era de carácter gerencial e incluía, tanto una profunda transformación organizativa de la burocracia estatal, como la reforma del Servicio Civil federal. Se apuntan dos rasgos clave que hacen de la experiencia brasileña diferente en el contexto de la región: por un lado, la profundidad, amplitud y ambición de su plan original de reforma gerencial; por otro lado, el hecho de que la reforma, de momento, ha sido más exitosa en el fortalecimiento del sistema de carrera que en el impulso de la agenda gerencial propuesta inicialmente.¹⁸

En Argentina se comenzó un proceso transformación del Estado, a partir del gobierno de Carlos Saúl Menem, como respuesta de la transición de las juntas

¹⁸ Francisco Gaetani y Blanca Heredia *La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Brasil: Los Años de Cardoso*, s.l.i., 2002, <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=8984> , página consultada el 30 de marzo de 2016.

militares y la crisis económica así como en función del cumplimiento de condiciones establecidas por los organismos internacionales. Las privatizaciones, la descentralización, desregulación y tercerización fueron los instrumentos centrales de la reforma.

El empleo público en el nivel federal se redujo principalmente por la transferencia de servicios del gobierno nacional a las provincias, especialmente los servicios de educación y salud. Con respecto a la reforma administrativa, los esfuerzos se concentraron en corregir el tamaño excesivo del Estado, y en una sucesión de medidas orientadas a la reducción del personal.¹⁹

México

Por tratarse de un trabajo que estudia un objeto circunscrito a una institución de México, valdría la pena detallar los antecedentes desde la época prehispánica para tomar desde el origen la perspectiva del servicio público en nuestro país.

En las culturas que florecieron en Mesoamérica, la mexica fundaría su imperio en el año de 1325. La organización del imperio estaba conformada por tres estados: el de Texcoco, el de Tacuba y el de Mexico-Tenochtitlan y su régimen político se integraba por tres instituciones: la religiosa, la militar y administrativa.²⁰

El imperio se constituía con una sociedad que se dividía en clases, pero no obstante todo miembro varón que manifestara habilidad en el combate, culto, comercio o talento artístico, podía formar parte del *Calpulli* o *casa grande*, y así formar parte del aparato de poder.

¹⁹ Lacoviello, Mercedes y Tommasi, Mariano, et. al., *Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil: Caso de Argentina*, Buenos Aires, 2002, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626911>, página consultada el 01 de abril de 2016.

²⁰ Hernández Vaca, Jerónimo, "La Administración Comunitaria del Pueblo Azteca", Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política, México, núm. 6, septiembre-diciembre de 2005, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/37668/34233>, página consultada el 01 de abril de 2016.

El Calpulli se distinguía como una organización propia, con autonomía y un gobierno propio y autosuficiente. Como toda organización gubernamental, los Calpulli contaban con una sólida estructura de servidores públicos los cuales desempeñaban ciertas funciones.

Dentro de la estructura del Calpulli, se encontraba el administrador, que dirigía las actividades que tenían que ver con los bienes del Calpulli, de su distribución. También se hacía cargo del orden y de la impartición de justicia, de la recaudación de las contribuciones y de las obras públicas.

Tenemos también al ejecutor, tlatoani, los representantes, jueces, tlacochcalcatl y el huitznahualtlailot, estos constituían la estructura ocupacional en la organización del Calpulli. Para el ingreso al servicio, en la selección de los servidores los aztecas consideraban como requisitos para ocupar los puestos mencionados; el espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual, carencia de vicios, y demostrar un interés para mejorar la comunidad.

Podemos comprender con ello que en la cultura mexicana-azteca, prevalecía la integridad moral como la característica principal del servidor público y que su clasificación de puestos, obedecía a una real necesidad de colocar a los miembros de una manera adecuada conforme a sus habilidades y capacidades.

Asimismo se contempló a la educación, capacitación y adiestramiento, como elementos necesarios para mantener un servicio eficaz e impulsar el desarrollo de las cualidades, en las escuelas ex profesamente establecidas para tal objetivo, tales como el Calmecac o Tepochcalli.

En la cuestión de las promociones, se manejaba en base a los méritos y destrezas del servidor, lo cual reflejaba una apertura a la prosperidad para ser

alcanzada por cualquier trabajador por más humilde que fuera, inclusive abría la oportunidad de llegar a ser gobernante.

El régimen del imperio se ocupó de aquellos empleados de edad avanzada, concediéndoles beneficios equivalentes a los de la seguridad social de nuestros tiempos. Moctezuma instruyó otorgar una pensión o jubilación a todos los empleados mayores con el objeto de protegerles, asimismo les asignó en uno de sus palacios para brindarles aposento y construyó un hospicio para su atención.²¹

Con la llegada de los españoles, la actividad pública sufrió lógicamente transformaciones en todas sus estructuras, aunque debido a la naturaleza del joven reino de España de profunda raíz católica y gracias a su ecumenismo, los pueblos prehispánicos integraron un numeroso sector dentro de la sociedad colonial, no obstante que también fue el estrato social más vulnerable y excluido.

Por todo lo anterior, la colonización española obligo la creación de estructuras administrativas para mantener el dominio de los territorios conquistados, mediante el poder ejercido en primera instancia por los conquistadores que a su vez tenían que rendir cuentas con la Corona, quien era el ente que detentaba el poder imperial. Esto último traería una división en las posiciones sobre la forma en que debería de ser administrada la Nueva España, donde por una parte la Corona pretendía una centralización omnímoda y por otra parte los conquistadores-llámense así a los jefes militares de las expediciones- preferían formas de administración descentralizada con estilo propiamente feudal, donde al final de cuentas prevaleció la inclinación por la centralización administrativa, en la cual delegaría facultades al Virrey como representante directo de la Corona en las tierras conquistadas.²²

La centralización de la administración pública en la época colonial, tuvo su auge en el gobierno de los Habsburgo durante los siglos XVI y XVII. En este periodo

²¹ Mayer, Rosa María, *Instituciones de seguridad social*, México, INAH, 1975, p. 18.

²² De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, México, Siglo XXI, 1979, p. 24.

se constituyó el Consejo de Indias en donde se trataban los asuntos gubernamentales de las jurisdicciones coloniales dirigiendo su atención en tres ejes principales, a saber: la justicia, la milicia y los asuntos hacendarios. Esta organización creó órganos y nombró agentes administrativos que rompieron con esquemas feudales, conformando una verdadera revolución administrativa como lo fueron los consejos, las inspecciones generales, las intendencias, los comisarios, los cuerpos de obras públicas, la gendarmería, los alguaciles, entre otros.²³

Es en esta etapa donde los consejos se desarrollarían y conformarían un auténtico cuerpo de representantes, los cuales serían fundamentales para el origen del poder legislativo moderno, constituyendo un poder real por medio de la delegación que ocuparía un primer plano en el ejercicio del poder público, siendo por antonomasia el Consejo Real y Supremo de Indias el más digno ejemplo de la funcionalidad de este tipo de órganos en la administración de la Colonia, el cual era servido por ministros, funcionarios y empleados subalternos, de muy variada vocación, ya que dentro de los miembros se encontraban desde militares, letrados y fiscales, hasta científicos como cosmógrafos, matemáticos, médicos y capellanes, estos últimos para las funciones eclesiásticas, en aquellos tiempos profundamente vinculados a las tareas gubernamentales.²⁴

La delegación del poder en la etapa colonial fue desarrollándose con el paso del tiempo, y ya en el siglo XVIII los secretarios de Estado y del Despacho Universal, quienes eran personas de toda la confianza del Rey, estudiaban las cuestiones del ramo al que pertenecían y aconsejaban en la toma de decisiones dentro del Consejo. Es así que poco a poco la administración centralizada comenzó a dar paso a figuras con características de descentralización para las tareas públicas en las colonias.

De esta manera el Consejo de Indias coadyuvó a la unidad de la corona, no solo con la designación de los Virreyes, sino que dada su significancia política,

²³ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978, p. 96.

²⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *El poder judicial Federal en el siglo XIX*, México, UNAM, 1992, p. 27.

contribuyó a dirigir a la sociedad colonial en su conjunto para el propio beneficio del monarca español, y desarrolló a su vez, la consolidación de la delegación de funciones constituyendo lugartenencias, gubernaturas, corregidurías, alcaldías, virreinos e intendencias con sus respectivos funcionarios, es decir, se coadyuvo a fundar un auténtico aparato gubernamental con una distribución de competencias.

A principios del siglo XIX al darse las reformas políticas y administrativas (borbónicas), así como la decadencia del Imperio Español, el movimiento emancipador de las Cortes de Cádiz y la crisis de autoridad de las colonias se generó diferencias dentro la sociedad ilustrada en la península ibérica, lo cual abrió la oportunidad a quienes la integraban de poder incursionar en la Nueva España para poder construir una nueva identidad.²⁵

En este orden, la asamblea constituyente de Cádiz se conformó mayoritariamente por liberales ilustrados, aunque se puede decir que este cuerpo se componía de hombres con diversas ideologías, cuyo afán en común fue el de proclamar una nación consciente de su nacionalidad y de su independencia en lucha con los ejércitos franceses.²⁶

La Junta Central de Gobierno, integrado por patriotas españoles que resistían a la invasión napoleónica que había derrocado a Fernando VII, expidió un decreto el 22 de enero de 1809 en el que se transmitió el gobierno a un Consejo de Regencia reconociendo a las colonias americanas como parte de la Monarquía, con derecho a enviar representantes a las cortes de Cádiz. De esta forma las autoridades de la Nueva España reconocieron al Consejo de regencia y convocaron a elección de diputados para las Cortes Extraordinarias. Fueron 17 diputados mexicanos electos, quienes representaban a la clase criolla y pugnaban por el establecimiento de una

²⁵ Torres Ulloa, Héctor, *Perspectivas en el servicio público mexicano*, responsabilidades y consecuencias, México, Porrúa, 2013, p. 21.

²⁶ Sánchez Agesta, Luis, "Sobre la Constitución de Cádiz", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 10, núm. 30, septiembre-diciembre de 1990, pp. 10 y 11.

Monarquía Constitucional, aunque junto con otros diputados americanos fracasaron en su intento por condenar la exclusión de castas, constituyendo un primer antecedente de denuncia de discriminación racial en el orbe.²⁷

Siendo así las Cortes formularon la Constitución de Cádiz como producto impregnado del nuevo pensamiento social y político de la época, por la cual la sociedad española experimento bajo los principios que postulaba esta carta, una verdadera transformación de sus instituciones públicas. Es así que el 19 de marzo de 1812, fue jurada en España, estableciéndose una Monarquía limitada, el ejercicio del Poder Legislativo por Cortes electas, una administración de justicia independiente y, como a los poderes públicos, derechos humanos fundamentales como la inviolabilidad del domicilio, la supresión de la Inquisición y la libertad de prensa, no obstante que se mantuvo la obligatoriedad de la religión católica, dadas las circunstancias de la época.²⁸

En cuanto a la administración pública con referencia a las colonias, se estableció una nueva división administrativa conformada por seis diputaciones provinciales, independientes política y administrativamente, con residencia en las ciudades de México, San Luis Potosí, Guadalajara, Mérida, Durango y Guatemala, mismas en las que se asignaba a un gobernador civil para cada una de estas diputaciones, designado por la metrópoli, destacando también que la Constitución de Cádiz ofreció a los ciudadanos criollos de las colonias en América, la oportunidad de formar parte de la administración pública.

Entonces es con la aparición del liberalismo español que se modificó la relación de colonialismo mediante la organización de la representación de las Cortes, sucediendo entonces una reducción de las facultades y atribuciones del virrey, convirtiéndose en simplemente en un jefe político. Este conjunto de

²⁷ Gamas Torruco, José, “*La Constitución de Cádiz de 1812 en México*”, Memoria del Seminario internacional Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina., Serie Doctrina Jurídica, Núm. 682, México, UNAM, 2013, p. 253.

²⁸ *Ibidem*, p. 254.

modificaciones crearon expectativas y experiencias de los grupos coloniales que permanecen como hechos históricos de un proceso de centralización político-administrativa ante un régimen que se tambaleaba por el naciente movimiento armado independentista en la Nueva España, no obstante que con el regreso de Fernando VII, se disolvieron las cortes y se revocó la Constitución poniendo fin al sistema liberal.

Al estallar el movimiento insurgente independentista, fue con José María Morelos y Pavón en su obra *Los Sentimientos de la Nación*, en donde se expuso en forma ordenada y sintética la plataforma de sus ideas políticas y sociales, que posteriormente se tomaron en cuenta para la redacción del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que propiamente era la Constitución de Apatzingan.

En el decreto, se proclamaba la independencia absoluta sin ninguna vinculación a los príncipes españoles o a cualquier otra casa real de Europa; la religión católica como la única permitida; la supresión de la división de castas; el principio de que la soberanía residía en el pueblo y se depositaba en tres poderes.²⁹

En el marco de la administración, un aporte significativo que se hizo en los *Sentimientos de la Nación*, fue que se hizo una concepción acerca del “uso del ministerio”, la cual hacía referencia al desempeño de cargos dentro del gobierno y la sujeción general de la ley en el ejercicio de ciertas atribuciones por parte de los órganos del Estado.

Esto sin lugar a dudas constituye un paradigma de los esfuerzos por institucionalizar la independencia, ya que el documento jurídico-político que recogió este ideario fue la Constitución de Apatzingán, la cual no rigió ni un solo día.³⁰

²⁹ López Olvera, Miguel Alejandro, *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 11.

³⁰ *Ibidem*, p. 12.

En el México independiente, la organización del servicio público en el nivel estructural viene a darse con una tendencia de consolidar una ruptura de las estructuras tradicionales, desde las comunales hasta las administrativas con los intereses liberales. En este proceso de transición se observa la permanencia de la estructura agraria y hacendaria, así como un reforzamiento del clero como grupo de poder, ya que estaba fuertemente vinculada con los hacendados, quienes habían resentido la baja en la producción agrícola, minera y manufacturera por la guerra de independencia, lo cual repercutió en la funcionalidad del servicio público. En este contexto, se definió fácticamente una división social conformada por militares, eclesiásticos y “paisanos”, estos últimos constituían el sector más numeroso y se componía de comerciantes, artesanos, terratenientes, profesionales y empleados, los cuales conformarían las estructuras administrativas centrales a partir de la experiencia en la organización de las “cuatro causas” a saber: hacienda, justicia, gobierno y guerra.³¹

Fue en este marco en el que se instituyeron las secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y por último Hacienda por medio del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior del 08 de noviembre de 1821. Este cuerpo normativo, expresaba la práctica de la actividad gubernamental, describiendo una estructura y funciones de la administración central, ocupando un lugar relevante el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.³²

Es así que a partir de la Constitución de 1824-la cual tenía un alto grado de influencia estadounidense,-se establecieron altas investiduras del sistema federal que podían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio presidente de la Federación.

³¹ García Cárdenas, Luis, “Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México”, Revista de Administración Pública, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983, consultada en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/18251/16400>, página consultada el 20 de abril de 2016.

³² *Ídem.*

En nuestro país, la profesionalización de los servidores públicos ha sido una añeja preocupación como lo menciona María del Carmen Prado³³ al decir que desde 1821-año en que nacía México como país independiente-surgían los primeros ministerios que se irían reformando con el paso del tiempo, siendo el caso del servicio exterior el primero que estableció pautas para la profesionalización. Para los años posteriores, la preocupación por instaurar un servicio profesional en la administración pública, se relegó por problemas de índole política y fue hasta los inicios del siglo XX en donde se planteó instituir propiamente esta modalidad en el servicio público, en virtud de la presentación de un proyecto de ley de servicio civil elaborado por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual no fue tomado en cuenta por la Comisión Constituyente que elaboraría los contenidos del Código Fundamental de 1917, ya que el artículo 123 regularía las relaciones de trabajo, pero con la omisión en la reglamentación de las características específicas de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Es así que la regulación de los trabajadores del Estado comenzó a vislumbrar una difusividad en cuanto a su relación con los derechos laborales. Tal es así que en el primigenio artículo 123 de la Constitución, no se contiene ninguna disposición expresa sobre los trabajadores del Estado, por lo que las relaciones laborales de Estado con sus trabajadores quedaban reguladas por leyes especiales como así lo establecía la Ley Federal del Trabajo de 1931.

De esta forma, para dar cumplimiento a los principios que se contenían en la Ley Federal del Trabajo y dada la situación de despidos por cambios en los mandos de las dependencias, cabe destacar que sobre la cuestión del servicio civil de carrera, en 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 12 de abril el Acuerdo Administrativo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil,

³³ Pardo, María del Carmen, "*Viabilidad Política del servicio civil de carrera en México*", Revista de Administración Pública, México, INAP, Número 103, septiembre-diciembre de 2008, p. 7, consultada en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19083/17190> , página consultada el 23 de abril de 2016.

cuyo objeto primordial fue el ingreso y separación de los servidores públicos.³⁴ Es oportuno precisar que la misma Ley laboral de 1931 hacía referencia al servicio civil, ya que en su artículo 2º se establecía:

“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”

Ante esta complejidad, se dejaba en claro que los trabajadores de las instituciones públicas serían diferenciados de los trabajadores del sector privado. Este proceso de diferenciación del trabajador público y el privado sucedido en la década de los 30's del siglo pasado, partiría de la no aplicación del derecho laboral lo que conllevaría a la elaboración de cuerpo normativo *ex profeso* para regular las relaciones laborales de los empleados gubernamentales. De esta manera en 1938, se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, el cual lejos de ser un cuerpo normativo para fortalecer los derechos de este tipo de empleados, fue un instrumento para lograr la unidad en el sector sindical burocrático para que de esta forma el gobierno pudiera controlar a todos sus empleados.

Si bien es cierto que este Estatuto consideró algunas protecciones para los trabajadores, no menos cierto es que no dejaba de hacer ostensible las preocupaciones sobre la estabilidad política y por ello se dio entrada a la formación de agrupaciones sindicales, como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, una verdadera corporación que monopolizó la representatividad de los empleados públicos en las negociaciones ante el gobierno. No obstante, este estatuto contenía disposiciones de protección laboral que se incluían en la ley laboral. Tal fue así que es pertinente transcribir el artículo 8º transitorio del Estatuto, que disponía lo siguiente:

“Todas las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores y que no estén ampliadas, modificadas o substituidas por

³⁴ Dávalos, José, *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1988, pp. 66 y 67.

disposiciones de esta Ley, se entenderán concedidas a los trabajadores al servicio del Estado”.

Tuvieron que pasar más de veinte años para que se dieran cambios sustanciales en el trabajo burocrático, ya que en el año 1958, como resultado de los reclamos de dotar de mayor protección al trabajo de los servidores públicos el Presidente de la República Adolfo López Mateos, presentó una propuesta para sentar desde la base constitucional la consagración de los derechos laborales de los empleados públicos, ya que así lo expresaba la exposición de motivos de la iniciativa presentada:

“Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.”

Esta reforma comprendía la enumeración de los derechos de los trabajadores y establecería las bases mínimas de previsión social para asegurar la tranquilidad y el bienestar personal, como los de sus familiares. De esta manera, el poder revisor de la Constitución aprobaría esta iniciativa presidencial para incorporar a los empleados públicos al régimen del derecho laboral, aunque precisando el carácter especial de estos, reconociéndose constitucionalmente su calidad de trabajadores, por lo que el 05 de diciembre de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 123 de la Constitución Política, en la que se adicionó un apartado “B” que consagró las bases mínimas que debían contener las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

De este modo, a fin de tutelar los derechos que estaban contenidos en la ley fundamental, en el año de 1963, el Congreso de la Unión, expidió la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B Constitucional, para regular las relaciones entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias y poderes del Estado. No obstante, esta ley vigente en la actualidad excluye a algunos trabajadores en el derecho a la inamovilidad, es decir, hace distinción entre un trabajador de base y uno de confianza, donde éste último está marginado de ciertos derechos como la estabilidad en el empleo. Lo anterior muestra el cercenamiento de este tipo de trabajadores, ya que en la mayoría de los puestos que ocupan estos se realizan las mismas funciones que los trabajadores de base, por lo que existe una marcada discriminación sin razón, tomando en cuenta que es comprensible que algunos puestos como los militares, marinos y en general los cuerpos de seguridad sean regulados por una legislación especial.

En este orden, es preciso mencionar que si bien en el mundo del derecho laboral burocrático, tienen cabida los servicios profesionales prestados por trabajadores, como los de impartición de justicia, servicios médicos, entre otros, no nos ocuparemos de ellos, sino solamente de la evolución de esta rama del derecho, que por su naturaleza se encuentra estrechamente vinculado con el servicio civil de carrera.

Es de reconocerse que si bien se avanzó en el tema de protección a los derechos de los trabajadores del Estado, el servicio civil de carrera continuaba siendo un tema postergado en el debate del derecho administrativo y laboral, por lo que volvería a ocupar la atención hasta el año de 1983 cuando se crea en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal.³⁵Incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, estableció explícitamente la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera, donde se

³⁵ Acosta Romero, Miguel, (1999) *op. cit.*, p. 545.

destacaba crear las condiciones de la carrera administrativa, garantizando la estabilidad y la seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal.³⁶

De lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, se desprende que con la instauración del Servicio Civil de Carrera se buscaba asegurar la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público. Para 1984, se elaboró un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, sueldos y la forma en que se seleccionarían a los aspirantes a ocupar las plazas, con lo que se pretendía implantar un sistema de reclutamiento en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos para cada cargo. Sin embargo, este proyecto fue frustrado por resistencias de grupos identificados con el sindicalismo y por razones de carácter presupuestal, en virtud de la difícil situación por la que pasaban las finanzas públicas en la década de los ochentas.³⁷

Ahora bien, fue hasta el 6 de abril de 1990, con la reforma político-electoral en donde por primera vez se haría referencia a un servicio profesional en la Constitución³⁸. Este servicio sería la piedra angular del Instituto Federal Electoral, ya que a este se le delegaría la función de organizar las elecciones federales, por lo que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral publicado en el Diario Oficial de

³⁶ Pallares y Lara, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, pp. 114-115.

³⁷ Pardo, María del Carmen, (2008), *op. cit.*, p.23.

³⁸ El párrafo octavo del artículo 41 de la Constitución quedo de la siguiente manera: El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

la Federación el 29 de junio de 1992, fue el primer ordenamiento que regularía un Servicio de esta naturaleza.³⁹

La operación y el desarrollo del Servicio se basan en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros. En las cuestiones de promoción, readscripción, movilidad, disponibilidad y permanencia de los miembros del Servicio, se consideraran los resultados obtenidos de las evaluaciones del desempeño de acuerdo a los términos que fijara el Estatuto. Asimismo conforme a este Estatuto, el personal de carrera tenía la obligación de realizar sus funciones en forma exclusiva dentro del Servicio, impedido para desempeñar otra actividad, cargo o comisión oficial, cualquier otro empleo remunerado, sin contar con autorización de la Dirección Ejecutiva del Servicio, la cual no podía rebasar ocho horas a la semana ni debía ser otorgada en el periodo que durará el proceso electoral.⁴⁰

Esta reforma marcaría un hito en la institucionalización de un servicio civil de carrera, ya que por añadidura tenemos la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual se había incorporado México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, por lo que el servicio profesional electoral sería pionero en la profesionalización del servicio público.

En este sexenio, la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal. Con estas acciones la Presidencia de la República pretendía dar legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana prácticamente perdida y deteriorada en los últimos sexenios.

³⁹ Bolaños Linares, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 122.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 123.

Ya en el sexenio de Ernesto Zedillo, se propuso un ambicioso Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (PROMAP) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996. Este programa incluía un diagnóstico el cual aseveraba que el servicio civil prácticamente no existe en la administración central; ha aumentado el número de plazas en áreas adjetivas, y que en otras ha habido reestructuraciones. En base a este diagnóstico, se planteó un subprograma titulado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” que señalaba como principal objetivo “contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.”⁴¹

Es con lo anterior, en que se propuso de nueva cuenta la puesta en marcha de un servicio, con la variante de la profesionalidad, para garantizar los mecanismos riguroso de ingreso, y lograr la consistencia entre la responsabilidad del puesto y las capacidades de la persona.⁴² Pero una vez más, no se tuvo el éxito esperado y el proyecto quedó en suspenso para la posteridad.

Sería definitivamente en el Poder Legislativo Federal, donde comenzaría a plantearse en forma, la necesidad de contar con un servicio de carrera que atendiera las necesidades de este órgano legislativo. Esto en buena medida derivado de la nueva pluralidad originada por la pérdida de la mayoría de los diputados del PRI en la LVII Legislatura, lo que urgió intensificar los trabajos en aras de poder implementar un servicio de carrera que auxiliara tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores. Por ello los legisladores de todas las corrientes de expresión, es decir, de todos los partidos políticos representados, acordaron incluir

⁴¹ Pardo, María del Carmen, (2008), *op. cit.*, p. 26.

⁴² *Idem.*

en la agenda parlamentaria la elaboración de un proyecto de ley para reestructurar a las dos Cámaras de Congreso de Unión. Este proyecto se consolidó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual abrogó la de 1979.

Esta nueva ley, tenía cambios importantes en la estructura de ambas Cámaras creándose nuevos órganos de gobierno y se instauraba un servicio civil de carrera permanente de servidores públicos capacitados y especializados, el cual se requería para la nueva organización de sus aparatos de apoyo y de carácter administrativo, donde se proponía la creación de la una Secretaría General en la Cámara de Diputados y dos en el Senado , para que asumieran las funciones en términos de la Constitución, es decir, para permitir que el secretario general firme las resoluciones de la Cámara en unión del presidente de la misma.

El objetivo de profesionalizar el trabajo de apoyo de la tarea legislativa se complementarían con el establecimiento de un servicio de carrera, en el que los integrantes de las distintas áreas de apoyo: administrativa, legislativa y de tesorería, sea personal que se hubiera desarrollado dentro de la propia Cámara que ascienda con base a sus méritos laborales. En este tenor, en el caso de la Cámara de Diputados, la ley orgánica encargaba a un órgano de gobierno, específicamente a la Junta de Coordinación Política, la encomienda de elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, que a su vez, se presentaría a otro órgano de gobierno como lo es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Finalmente el 22 de mayo del año 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, lo cual representó el primer cuerpo normativo especializado para regular un servicio profesional de carrera en un Poder del Estado Mexicano. Siendo este Estatuto, el primero en emitirse en su especie,

en la actualidad podemos decir que su objetivo no se ha cumplido cabalmente, en virtud de que este servicio representa algunas deficiencias que se detectan en la ineficacia que se presenta en el funcionamiento de la Cámara de Diputados. Si bien es cierto, la implementación del servicio de carrera significó un avance como es el caso del acceso a la información parlamentaria, no ha sido capaz de abatir el rezago legislativo, y es este problema el que nos ocupa en los siguientes apartados de este trabajo.

1.2. Concepto de servicio público

Uno de los fines propuestos de este trabajo, es desarrollar de forma inteligible los conceptos relacionados al servicio de carrera, que por definición se realiza en los órganos del Estado, en el marco de la actividad de alguno de los poderes públicos, en ejercicio de las atribuciones que a éste le son conferidas. Por tal motivo, cuando se habla de servicio público, se podrían tener diferentes alcances de su significado, ya que podría ir desde una actividad que realiza un determinado órgano público por medio de sus agentes, hasta la actividad que desarrolla un particular por medio de una concesión que le otorga el Estado.

En este caso, nos circunscribimos a describir los conceptos ofrecidos por algunos autores, tomando de cada uno de ellos los componentes que en común tienen para así tener clara la idea de lo que se tiene que entender por servicio público, y sobre todo para efectos de la comprensión de los tópicos que tienen que ver con el servicio de carrera.

Es oportuno precisar que el tema del servicio de carrera se posiciona en tres ramas del derecho, a saber: administrativo, dada su naturaleza de instituirse dentro de un órgano del Estado; laboral; por su conformación con agentes que operan un servicio sujetos de derecho del trabajo y; parlamentario, en nuestro caso particular por constituirse en el poder legislativo.

Ahora bien, empecemos con advertir el término servicio público se conforma como polisémico y dual en el ámbito de la ciencia jurídica, donde trasciende con mucho la significación literal de los dos vocablos que lo componen. En el ámbito del Derecho Administrativo la acepción ha terminado por adquirir perfiles propios que han dado lugar a un debate desde la trinchera doctrinal.

El ilustre jurisconsulto Gabino Fraga, alude a la llamada “escuela del servicio público” integrada por autores como Duguit, Jéze y Bonnard, mencionando que este sector de la doctrina francesa vino a colocar la noción de “servicio público” como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo.⁴³

Duguit adoptó el criterio de servicio público porque según él expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social. Define al Servicio Público como “*toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental*”.⁴⁴

Jéze por su parte, mencionó “*que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse*”.⁴⁵

⁴³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 20.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 21.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 22.

Finalmente Bonnard afirma que *“los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado...para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado”* yo que es el Estado...y que considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de servicios públicos”.⁴⁶

De estas concepciones Fraga arriba conclusión de que existe un mismo concepto sobre “servicio público” ya que cada uno expone distintos elementos base en su definición, en donde este autor hace un análisis partiendo de las definiciones anteriormente citadas, arribando a la conclusión de que el servicio público está sujeto a normas especiales dentro del derecho público, ya que todas las reglas que lo organizan y permiten su funcionamiento son modificables por leyes y reglamentos dictados por el poder público legítimo de acuerdo con las necesidades del interés general, sosteniendo también que una característica del régimen jurídico de los agentes públicos debe inspirarse en la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público que tienen encomendado, como lo sostenía Jéze.⁴⁷

Así pues, Gabino Fraga concluye que “el servicio público considerado como una parte sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que en otro modo quedaría insatisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales. Y la satisfacción de intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.”⁴⁸

Por otro lado, Jorge Fernández Ruiz, siguiendo la idea de Fraga en cuanto a la satisfacción de necesidades de carácter general, hace un análisis interesante

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 25.

sobre la definición de servicio público a partiendo de fuentes legislativas, jurisprudenciales y doctrinales. Este autor comenta que la legislación, al igual que la jurisprudencia y la doctrina se han preocupado por definir al servicio público, haciendo hincapié en que es precisamente la legislación en donde se ha registrado el menor número de intentos definitorios de esta categoría jurídica, en comparación con la doctrina, lo cual comparto y añado que posiblemente se deba a que en el estudio del funcionamiento de los órganos del Estado, participan diversas disciplinas de las ciencias sociales.⁴⁹

Fernández Ruiz menciona que por lo general, la legislación es poco dada a incluir conceptos, por ello llama la atención que en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Expedida en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, expedida por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1996, cuyo artículo 128 reza lo siguiente:

*“Artículo 128. Para efectos de esta ley se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones”.*⁵⁰

En cuanto a la definición jurisprudencial del servicio público, el mismo autor menciona que en México, la jurisprudencia ha tenido poca participación en desarrollar la idea del servicio público, lo que no ha sido óbice para hacer algunos pronunciamientos al respecto como se ejemplifican en la siguiente resolución:

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, LEY DE. SERVICIO PÚBLICO- [TESIS HISTÓRICA].- El artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que las maniobras de carga, alijo, estiba, etc., que se presten en relación

⁴⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2016, pp. 68 y 69.

⁵⁰ *Idem.*

con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se consideran como servicios públicos y se necesitará permiso para realizarlas...Y estas operaciones están confirmadas por la noción del servicio público, que consistiendo éste en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes, no hay satisfacción de necesidad individual de una persona física o jurídica, ni en este caso precisa que la actividad sea regular, continua y uniforme⁵¹

Asimismo, a modo de reforzar la labor jurisdiccional en la definición del servicio público, en el siguiente criterio del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito que se transcribe, se señalan esencialmente los puntos esenciales del concepto de servicio público; así como sus notas características, tesis que aunque no forma jurisprudencia, observa completitud para el marco referencial de lo que debe entenderse por servicio público, la cual apunta lo siguiente:

SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa

⁵¹ SCJN, *Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la federación*, Segunda Sala, tercera parte, p. 191.

*autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación.*⁵²

Ahora por lo que corresponde a la definición doctrinaria, Fernández Ruiz señala que entre las numerosas definiciones del servicio público destaca la del jurista argentino Manuel María Díez, quien lo define como “la prestación que se efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general”.⁵³

No obstante que anteriormente expusimos las ideas pertenecientes a la escuela francesa, dado que hemos entrado de lleno en la definición doctrinal, considero pertinente aludir una vez más a Duguit ya que complementa su noción de servicio público exponiendo que “*la concepción de orden y de la paz para la justicia, varía; el cuadro de las obligaciones de los gobernantes se agranda. Pero una cosa permanece constante; un hecho queda permanente incontrovertible; es la obligación para los gobernantes de cumplir, en beneficio de los gobernados, una cierta misión, de cumplir un servicio, y aquello es precisamente el substrato irreductible del servicio público que al presente nosotros podemos definir: la puesta en obra de la actividad que los gobernantes deben obligatoriamente ejercer en el*

⁵² Tesis Aislada XV.4o.8 A, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia Administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, p. 1538.

⁵³ Tomado de la obra de Jorge Fernández Ruíz, (2016), *op. cit.*, p. 69.

interés de los gobernados".⁵⁴En esta complementación a la definición que citamos anteriormente, se corrobora su posicionamiento en cuanto a concebir al servicio público como una actividad, aparejando la obligación constreñida en los agentes que lo realizan.

También vale la pena complementar la noción de Jéze, ya que este autor menciona que *"los servicios suponen a los individuos y a las cosas. A los primeros para prescribir y cumplir las medidas tendientes a dar satisfacción a las necesidades de interés general; a las cosas, como medios por los cuales los individuos encargados de los servicios públicos proporcionan las prestaciones que el público espera del servicio público"*. Aquí podemos observar que el autor de la escuela francesa, denota una inclinación moralista más que legalista como al principio se pudo apreciar, ya que nos comenta sobre la importancia que tiene el servicio público en cuanto a lo que se espera por este por parte de comunidad.

Por su parte Maurice Hauriou se refiere al servicio público como *"servicio técnico hecho al público de una manera regular y continua por una organización pública"* y luego complementa *"organización pública de poderes, de competencias y de costumbres que asume la función de prestar al público, de manera regular y continua un servicio determinado con un propósito de policía en el elevado sentido de la palabra"*.⁵⁵En esta definición apreciamos el elemento organizacional u orgánico, ya que hace hincapié a que el servicio público tiene que ser realizado dentro de una organización dotada del poder público reforzando su argumento con una alusión abstracta como lo es el "propósito de policía" donde seguramente tiene una connotación significativa en querer dar a entender la institucionalización del servicio público, ya que como el mismo autor parte de la idea de que los hombres llevan una vida social y que, por la tendencia que tenemos a la solidaridad, nos vemos compelidos de una manera consciente o necesaria a agruparnos y constituir

⁵⁴ Tomado de la obra de Torres Ulloa, Héctor, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 70.

colectivos, que se llaman instituciones, donde estas comportan un elemento objetivo y por ende lo agentes que las integran el elemento subjetivo.⁵⁶

En esta línea, Jorge Enrique Calafell indica que *“el servicio público es tomado en consideración por algunas sentencias, que lo vinculan a la posibilidad de una reglamentación administrativa más estrecha y respetuosa de las libertades públicas en relación a él, que con respecto a una actividad puramente privada.”*⁵⁷ De autor llama la atención su aseveración por lo que respecta a que con relación a la ley sobre estatutos de los funcionarios, la expresión servicio público, designa evidentemente una organización administrativa, compuesta de hombres, jerarquizada y disciplinada.

Partiendo de la idea de la organización dentro del servicio público, Rodrigo Moreno propone una teoría de la organización administrativa en donde se concibe al servicio público dentro de la administración pública, y aunque para nuestro estudio postulamos que el servicio público se encuentra en todos los órganos públicos estatales, vale la pena mencionar lo que postula en el sentido que concibe a la administración pública como una *“organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta”* y continua *“dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: el proceso de toma de decisiones; la planeación y la programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros;*

⁵⁶ Citado por Fernandez Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, Colección “Panorama del Derecho Mexicano”*, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 96, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, McGraw Hill, 1997, p. 98

⁵⁷ Calafell, Jorge Enrique, *Los servicios públicos*, Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, número 19, 1988-1989, México, UI, 1989, p. 192, consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11085/10138>, página web consultada el 2 de mayo de 2016.

*las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control.*⁵⁸

Estas últimas tres últimas ideas coinciden en la importancia de la organización que debe imperar en el servicio público, ya que para cumplir con su propósito de satisfacer las necesidades generales, es imperioso que este se dé en una formalidad que distribuya roles, establezca procedimientos y contemple economía en su tiempos, pues solo de esta manera se podría aspirar a que exista un servicio público eficaz y eficiente en todas las sedes y situaciones que haya lugar.

Por último, citaremos el jurista mexicano Miguel Ángel Acosta Romero quien sostiene que el servicio público *“es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión,”* y luego agrega *“la noción de servicio público en la actualidad ya no es una noción jurídica, sino que ella indica una manera de ser de las empresas administrativas, caracteriza una de las intervenciones del Estado, pero no determina jurídicamente”.*⁵⁹

Hasta aquí hemos citado algunas definiciones de “servicio público” las cuales contienen elementos en común por un lado y por el otro diferentes perspectivas que contienen variantes interesantes que atienden a enfoques orgánicos y funcionales. Podemos afirmar que los conceptos legales y jurisprudenciales son los que por antonomasia vienen a constituir la unificación de criterios, ya que en nuestro sistema jurídico prevalece el positivismo, pero ello no es óbice para seguir desarrollando este concepto, tan fundamental para el correcto desempeño de las instituciones del Estado Mexicano.

⁵⁸ Moreno, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, Serie G: Estudios Doctrinales 45, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 89-90.

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 375 y 380.

Arribamos pues a que en general al servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, encomendada a los órganos del Estado para satisfacer necesidades generales de interés público de conformidad con los procedimientos jurídicos especiales que la rigen, y que además tienen como otro fin cumplir con la función institucional. Si bien este concepto se estructura a partir de las definiciones dadas, es importante referir que dada la transformación de las instituciones públicas, el servicio público ha dejado de ser exclusivo de la administración pública y ha traspasado la esfera de esta, ya que hoy en día tenemos órganos descentralizados de la administración pública y constitucionales autónomos que cumplen con una función constitucional, además de que los poderes judicial y legislativo también forman parte del servicio público, ya que todas las instituciones que emanan del poder público atienden a una necesidad general. Por ello consideramos que para entender el funcionamiento de las instituciones del poder público, es necesario tener la claridad de lo que debemos entender por el servicio público ya que bajo el Estado de derecho, todo individuo se encuentra constreñido a la observancia de la ley, así como de ser sujeto de derechos, por lo que para lograr tal cometido la organización Estatal cuenta con todo un cuerpo de agentes investidos de una cargo o nombramiento para realizar actividades que tiendan a satisfacer las necesidades generales, a los cuales llamamos servidores públicos.

1.3. La función pública

Antes de proseguir, es pertinente advertir sobre la distinción entre “función pública” y “servicio público”, la cual ha dado lugar a muchas posturas. En este tenor, se estima que habrá servicio público cuando los destinatarios de la actividad administrativa sean individualizables o determinables, en tanto que habrá función pública cuando la actividad beneficie a la colectividad en su conjunto, sin que los usuarios sean entonces determinables. Sobre esto, Bielsa indica que la “función pública” es lo abstracto y general y el “servicio público” lo concreto y particular, en el sentido de que actualiza y materializa la función. Por otra parte, Gianini considera

que la “función pública” se refiere a actividades fundadas en la idea de soberanía, en tanto que el servicio público implica actividades que el Estado asume por razones técnicas, económicas o sociales. Pero según Torres Ulloa, el criterio más aceptable para la distinción es el del alemán Marienhoff indica que el concepto de “función pública” debe vincularse al de funciones esenciales del Estado (Legislación, Justicia y Administración”. En cambio “servicio público” es un concepto que se desenvuelve dentro de la administración.⁶⁰ Asimismo el jurista Zanobini, señala que la función pública representa el ejercicio de una potestad pública, entendida como una esfera de la capacidad del Estado, o sea, del ejercicio pleno de una soberanía, en tanto el servicio público representa, por su parte, actividades materiales, técnicas incluyendo su producción industrial puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a conseguir sus fines.⁶¹

Para estudiar la noción de “función pública” partiremos de algunas definiciones doctrinales y jurisprudenciales, tal y como lo hicimos con el concepto de servicio público. En primer lugar vale la pena apuntar el planteamiento que hace Jorge Fernández Ruiz acerca de que para atender la función pública, se *“requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino la teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas...por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal”*.⁶²

⁶⁰ Tomado de la obra de Torres Ulloa, Héctor, op. cit, p. 72.

⁶¹ Calafell, Jorge Enrique, op. cit., p. 200.

⁶² Fernández Ruiz, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*, Boletín Mexicano de derecho comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 99, nueva serie, año XXXIII, septiembre-diciembre 2000, p. 115.

Este planteamiento resulta a todas luces muy interesante, en virtud de que pretende partir de un análisis puntual a partir de una teoría genérica como lo es la de división de poderes y que a su vez da origen a la teoría de separación de funciones, para así poder desentrañar el objetivo de la actividad estatal desprendida del poder estatal este concebido como una unidad, pero con distinto contenido en cuanto a las funciones determinadas.

Sobre la separación de funciones ha existido un amplio debate acerca de que en ciertas situaciones los tres principales órganos del Estado, como los son el ejecutivo-expresado y materializado en la administración pública-, el legislativo-en ambas cámaras- y el judicial, realizan ciertos actos que tienen que ver esencialmente con las funciones que en teoría son asignadas a los otros órganos. A guisa de ejemplo, cuando el Presidente de la República emite un reglamento, está haciendo manifiesta el uso de su facultad reglamentaria que tiene naturaleza legislativa. También está el caso cuando un tribunal del poder judicial dicta una sentencia condenatoria, en la cual está emitiendo una norma individualizada, o bien, cuando el legislativo se instaura en un jurado de procedencia por la presunta comisión de un ilícito por parte de cierto servidor público en la cual se aprecia que se erige como un órgano jurisdiccional, etc. Al traer esta apreciación, es conveniente advertir que para estudiar la función pública de los órganos del Estado, debemos tener en cuenta la diferencia del contenido sustancial de los actos de cada órgano, como ya se dijo anteriormente con el apunte de Fernández Ruíz acerca de que el Estado despliega su poder como una unidad.

En esta línea, Gabino Fraga resalta la importancia de distinguir entre el órgano y su titular, mencionando que mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que, tiene además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales. Este autor también menciona que la amplitud de la función administrativa impone por una parte

la necesidad de crear múltiples por órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.⁶³

Sobre esta base de nociones, podemos observar que la función pública es esencialmente una abstracción que se determina por la naturaleza del poder del Estado, el cual siendo un ente que ejerce un poder dominante, reparte o mejor dicho, distribuye mandatos en los diversos órganos públicos, conformados por personas o bien, servidores públicos que tienen la encomienda de dar cumplimiento a dichos mandatos para que el Estado los cumpla.

Y es precisamente que estos mandatos constituyen la abstracción misma de la función pública, ya que delimitan la esfera de competencia entre uno y otros órganos, no importando si estos se encuentran en un mismo poder público, ya que en un Estado Constitucional, democrático y de derecho es un principio fundamental el que la manifestación de las funciones por parte de un órgano del Estado, esté circunscrita a la norma jurídica, la cual prescribe un mandato que determinados servidores públicos tienen el deber de cumplir, estando implícita la idea de que la propia norma indica el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

Ahora bien, arribando a esta categoría de que la función pública es una abstracción, coincido con Gabino Fraga, en que la organización de la función pública ocupa un objeto de estudio por demás interesante, ya que en nuestro sistema jurídico previene que el despacho y resolución de los asuntos corresponde a los titulares de los órganos, o bien, en el caso de los órganos colegiados, por la mayoría de sus miembros, observando en todo momento los procedimientos que la misma ley prescribe.

Ahora bien, por lo que respecta a las definiciones doctrinales tenemos la de Manuel Villoria, el cual dice que *“la función pública está constituida por el conjunto*

⁶³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 122 y 129.

*de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden, normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz al servicio del interés general.*⁶⁴Esta definición, comparte el elemento organizacional que caracteriza al poder del Estado, aunque al último se refiera solo a la administración pública, lo cual bajo mi particular punto de vista se queda corto, ya que como hemos venido sosteniendo y con apoyo a lo sostenido por los autores Gabino Fraga y Fernández Ruíz, el Estado no sólo se actúa por medio del Ejecutivo, sino también del judicial y el legislativo, y máxime que hoy en día en el caso de México, contamos con otros órganos públicos autónomos, los cuales también forman parte de la función pública.

Volviendo con Gabino Fraga, al abordar la naturaleza jurídica de la función pública sostiene que *“es el régimen de derecho público ... porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general.”*⁶⁵

Hasta aquí hemos tratado el elemento objetivo de la función pública, donde ha quedado claro que se compone de un conjunto de obligaciones, atribuciones y facultades determinadas por una norma jurídica dirigidas a los agentes que conforman los diversos órganos de los poderes públicos para que realicen ciertas actividades. Ahora bien, procederemos a tratar el elemento subjetivo, el cual no es más que las personas que están investidas de un nombramiento o cargo público.

⁶⁴ Villoria Mendieta, Manuel, *El servicio de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*, España, INAP. Ministerio de Administraciones Públicas, 2007, p. 131.

⁶⁵ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 131.

En este orden, Miguel Alejandro López Olvera expone que el ejercicio de la función pública se distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias; más para que estas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana se requiere de personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física, desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.⁶⁶

Por su parte, Acosta Romero nos da un concepto de funcionario diciendo que *“es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza.”*⁶⁷

Rafael de Pina, “Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.⁶⁸ También puede entenderse como persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.⁶⁹

Así las cosas, la función pública solo se puede manifestar por los actos que realizan los funcionarios públicos, los cuales como ya dijo López Olvera no son otra cosa que personas físicas. Ahora cabe la pregunta ¿o es lo mismo funcionarios que servidores? Esta interrogante despertó un gran debate dentro de la doctrina y

⁶⁶ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013), *op. cit*, pp. 60 y 61.

⁶⁷ Acosta Romero, (1979) *op. cit*, p. 570.

⁶⁸ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario Jurídico*, México, Porrúa, 2000, p. 296, citado en UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, F-L, México, Porrúa, 2002, p. 169.

⁶⁹ *Idem*.

posteriormente en el mismo poder revisor de la Constitución, ya que devinieron las reformas expedidas en 1982, por las que los términos del artículo 108 constitucional se modificaron para que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal⁷⁰.

Esta nueva denominación de servidores en lugar de funcionarios, buscó contribuir no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio del Estado de derecho.⁷¹

El espíritu de esta reforma constitucional, no fue otro que el de enaltecer la gracia, por así decirlo, de ocupar un cargo en la función pública, teniendo siempre presente el compromiso moral además de legal, de servir con lealtad, honradez y eficacia la tarea encomendada. Siendo así la cuestión moral la principal denotación de la reforma, dadas las circunstancias en que el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid había recibido la administración pública de la República con escándalos de corrupción,

⁷⁰ La iniciativa del Ejecutivo Federal, sostenía que era impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto constitucional que actualmente habla de "las responsabilidades de los funcionarios públicos". Se cambia al de "responsabilidades de los servidores públicos". Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión. La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

⁷¹ UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 1106.

Al respecto de todo ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio sosteniendo la importancia del carácter del servidor público sin importar su posición jerárquica, el cual se transcribe:

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO. Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de "funcionario público" por el de "servidor público", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.⁷²

Entrando ya en el estudio de los criterios jurisdiccionales que hacen referencia a la función pública, diez años antes de la reforma constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió el siguiente criterio que sostiene lo siguiente:

⁷² Tesis, 2a. XCIII/2006, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Diciembre de 2006, p. 238

FUNCIONES PUBLICAS, REGIMEN DE LAS. El régimen que en principio y de manera natural corresponde a las relaciones en que el Estado interviene es el de derecho público. En la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Por tanto, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.⁷³

De este criterio, se desprende que atañe al derecho público el campo de aplicación de todo lo concerniente a la función pública, ya que los órganos del Estado en cuanto a sus funciones, disponen de atribuciones inherentes para llevar a cabo sus actividades por medio del personal sobre el cual recae la obligación de realizar ciertas actividades, mismas que se encuentran reguladas por el derecho público. No obstante, esta tesis puede decantarse sobre todo porque en la actualidad, los diversos órganos tanto del ejecutivo como de los poderes legislativo y judicial, han requerido de personal que se rige por relaciones contractuales, como es el caso del personal de “honorarios”, que sin ostentar el membrete de “empleado” o “funcionario” público, realiza un servicio que debido a la cualidad del trabajo a realizar, es complementario de la misma función pública independientemente del órgano donde se dé.

El criterio más reciente, en cuanto a la esencia de la función de los servidores públicos, fue el que emitió la Segunda Sala del máximo Tribunal, en cuanto a la generalidad que abarca el régimen de las responsabilidades al cual se sujetan todos

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe 1972, Primera Parte, Pleno, p. 331.

los servidores públicos sin importar su jerarquía, destacando la protección y tutela de las instituciones, el cual reza lo siguiente:

SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PUEDEN SER SANCIONADOS A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTABLECIDOS EN EL TÍTULO IV DE LA LEY SUPREMA. Las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que lo reglamenta, tuvieron por objeto destacar como esencia de la función de los servidores públicos servir a la colectividad y sujetar ese servicio a los intereses superiores de ésta, como son trabajar por los intereses públicos fundamentales y por el buen despacho de éstos y no cometer violaciones graves a la Ley Suprema, pues en caso de hacerlo se prevén procedimientos de responsabilidad autónomos, el civil, penal, administrativo y político, este último, a través del juicio político que nace como consecuencia de actos que lesionan gravemente instituciones políticas del país, independientemente de que constituyan algún delito o de que el actuar del funcionario pueda motivar una sanción administrativa. Sobre esta base, se concluye que independientemente de que el artículo 110 de la Carta Magna mencione a ciertos servidores públicos como probables sujetos de juicio político por sus actos u omisiones, su responsabilidad puede analizarse a través de los procedimientos destacados, porque aunado a su autonomía, en términos del artículo 108 del Ordenamiento Supremo, para efectos de las responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, se consideran servidores públicos, entre otros, a los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, concepto que evidentemente abarca a todos los funcionarios a los que puede instaurarse juicio político, independientemente de su jerarquía, y del empleo, cargo o comisión que ocupen o hubieren ocupado.⁷⁴

⁷⁴ Tesis: 2a. LXXIV/2009, Segunda sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXX, Novena Época, Julio de 2009, p. 470.

Ya por último, conviene también dejar clara la distinción del carácter por un lado de “autoridad” y por el otro de “auxiliar” que tiene un servidor público. Atendiendo a ello, la función pública abstraída en un mandato establecido en el orden jurídico y concretizada por la actividad de la o las personas físicas en las que recae el mandato, se manifiesta por este poder de mando que a su vez deviene de un precepto legal, como por ejemplo la función de impartir justicia, impuesta por nuestro código fundamental a juzgadores y magistrados, quienes son servidores públicos determinados por las mismas leyes quienes tienen el deber de conocer controversias y resolverlas, los cuales son autoridades, pero que también requieren para el ejercicio de su función del auxilio de otros servidores que si bien carecen de autoridad, son necesarios para cumplir el mandato de su función, como en este caso sería los proyectistas, secretarios, administrativos, etc.

Igualmente, en la función que tiene el Estado de investigar y perseguir los delitos, el Ministerio Público es el órgano que tiene de dichas potestades, el cual es autoridad y dispone también de servidores auxiliares para cumplir su función. Para una mejor comprensión del carácter de autoridad, se considera pertinente transcribir el siguiente criterio del Pleno de nuestro máximo tribunal:

AUTORIDADES. La Suprema Corte, en alguna ejecutoria, estableció que el término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, están en posición de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; y el Ministerio Público, aunque en algunas ocasiones ejerce actos de autoridad, como por ejemplo, cuando ordena la comparecencia ante él, no tiene carácter de autoridad en los procesos, en los que, si bien interviene como funcionario, lo hace con el carácter de parte, presentando a la consideración judicial el caso, a fin de que el Juez dicte las resoluciones que

*correspondan, y sus actos, entonces, no caen bajo la competencia de las autoridades federales, para que éstas los juzguen en el juicio de garantías.*⁷⁵

Es así que la Suprema Corte de Justicia para determinar la procedencia del juicio de amparo, ha ampliado el concepto de autoridades, considerando que dentro de él se hallan comprendidas no sólo aquellas que tienen el carácter de órganos del Estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que, como expresa en una de sus sentencias, "el término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."⁷⁶

Mucho tiempo antes, en 1926, el mismo Pleno de la Suprema Corte, ya había establecido lo que debía entenderse por funcionario público en el siguiente criterio:

*FUNCIONARIO. Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.*⁷⁷

En esencia vemos que la función pública como un concepto abstracto, implica el género de la sustancialidad del Estado mismo, ya que al desplegar su actividad circunscribiéndose a la funcionalidad de los órganos manifiesta la función que no es

⁷⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, Tomo XXI, p. 161.

⁷⁶ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 126.

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XIX, Pleno, p. 1038

otra cosa que llevar a cabo mandatos determinados por el orden legal empleando a personas físicas para satisfacer el interés general.

2. SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Concepto de Burocracia

Al introducirnos en el concepto de función pública después de haber desarrollado el de servicio público, se avizora un mosaico de términos que entrañan la parte subjetiva de la actividad y organización del poder público. Por ello nos encontramos con locuciones como empleado público, empleado de gobierno, funcionario, burócrata, trabajador al servicio del estado, agente del estado, administrador público, trabajador gubernamental, servicio civil y desde luego servidor público.

De los términos enunciados anteriormente, el más popularmente conocido y que se asocia más al sentido común es el de burócrata. Para definir el concepto de burocracia de una manera, es lógico remitirnos a su etimología para así tener una idea clara de lo que significa; La palabra Burocracia “proviene del francés *bureaucratie*; La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, gobierno”.⁷⁸ Si nos acogemos al *definiens* de la etimología, podemos relacionar los términos gobierno y oficina, y agregaríamos dado el contexto, las personas que gobiernan, en virtud que el *definium* de burócrata se refiere a la persona que está en el gobierno. Con esto, arribamos a despejar la idea sobre lo que se entiende por burocracia, en sentido *latto*.

Este vocablo tuvo su origen en la Francia del siglo XVIII, se utilizó por el economista Vicent de Goumay a mediados de dicha centuria, ya desde ese tiempo adoptó un matiz peyorativo y despectivo para referirse a los miembros del aparato

⁷⁸ Ramírez Reynoso, Braulio, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Serie E: Varios, núm. 18, México, UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, 1982., p. 312.

estatal que despachaban en una oficina.⁷⁹ Ya en el siglo XIX, el término burócrata se extendió a otros países europeos, donde los antagónicos al absolutismo lo utilizaron para desacreditar, denostar y criticar el desempeño de los funcionarios que eran despóticos, torpes e intolerantes, que retrasaban los procedimientos en las oficinas gubernamentales.⁸⁰

A decir de López Olvera, la palabra “burocracia” es anfibológica, dado que se emplea sin definir su sentido se le da el subjetivo, es decir, se le toma como una referencia al personal administrativo; sin embargo cuando nos referimos a problemas de la burocracia, no solo aludimos a los problemas del personal, sino a todos los que tienen que ver con el proceso administrativo. Dada la complejidad, el fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, en suma vicios y virtudes, haciéndose notar en la convivencia humana dada su índole de producto social.⁸¹

Meléndez George, menciona que la burocracia puede entenderse como un cuerpo de personas (empleados, funcionarios) jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructural o coyunturalmente cubiertas, entre otras: carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión; no ser elegidos por los administrados sino nombrados por el poder público a través de autoridades debidamente facultadas; tener como profesión única o principal el servicio a la organización.⁸²

Bolaños Rigel, concibe a la burocracia como “la clase social que forma los empleados públicos”.⁸³ Este concepto puede parecer más abstracto en virtud de que emplea el *definiens* “clase social”, lo cual nos hace pensar que propiamente los

⁷⁹ Martínez Silva, Mario (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978, p. 179.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013), *op. cit.*, p. 59.

⁸² Meléndez George, León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 157.

⁸³ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, p. 3.

burócratas constituyen un sector social, pero a mi real y parecer entender, esta concepción carece de claridad dado que podría parecer que todo empleado público es burocrático. Por otra parte, Fernández Ruíz indica que no todo el que trabaja en el gobierno o para un ente público forma parte de la burocracia, porque aun cuando se tenga esta idea, en rigor debe de excluirse al personal que directamente involucrado en la producción de bienes y servicios, el personal de limpia, y el de transportes, así como los de las empresas productivas del Estado.⁸⁴ En este contraste de ideas, nos inclinamos al juicio de que la burocracia, aglutina gran parte de los empleos públicos, porque es admisible el criterio de Fernández Ruiz dado que lo que siempre entendemos por burocrático, es en referencia al empleado público que desempeña presta un servicio directamente vinculado con la función del ente público en donde labora.

En sentido subjetivo individual o restringido, podemos decir que la burocracia se refiere a las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal bajo la subordinación del titular de una dependencia en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.

Así pues, la burocracia constituye una estructura propiamente administrativa del Estado, indispensable para poder cumplir con sus funciones, destacando que precisamente en todos los órganos de éste sin importar su función, debe haber un cuerpo de agentes que realicen determinadas labores para cristalizar así las tareas que tiene encomendadas un órgano público.

Al respecto conviene traer al tema los apuntes de Max Weber acerca de la burocracia, donde menciona que una característica de las estructuras propiamente administrativas es la presencia de un personal elegido por la posesión de competencias técnicas, y empleado de manera profesional y continua.⁸⁵ Weber, hizo apuntes sobre el comportamiento burocrático, en términos sociológicos

⁸⁴ Citado por López Olvera, (2013), *op. cit.*, p. 60.

⁸⁵ Bobbio Norberto y Nicola Mateucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, 1981, pp. 13-21.

afirmaba que “la administración burocrática es al tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en *precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza*.”⁸⁶El tipo ideal propuesto en la teoría sociológica weberiana-el cual es un constructo de rasgos característicos sobre un objeto de estudio-en este caso de la denominación legal-, era la burocracia, manifestada por medio de una estructura administrativa, cuyo dirigente se sitúa en una posición de imperio, bien por apropiación por elección o designación de la persona con potestad para hacerlo, pero sus facultades de mando son también competencias legales, y la totalidad de cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales. Ello en razón de que la “dominación” consiste en obtener obediencia dentro de un grupo determinado por mandatos específicos.

Sobre la obediencia, Weber indica que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta; y eso únicamente en méritos de la relación formal de obediencia, sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal.

Así pues, la burocracia constituye el apartado administrativo de máxima afinidad con el tipo legal racional del ejercicio del poder o dominación, observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado.

Según Weber, para el Estado moderno, la organización burocrática ha servido como un instrumento para distribuir las funciones del dominio público y la dirección de la administración pública necesaria para gobernar. De este modo la organización burocrática se constituye por la estructura política cuya base estriba en el orden normativo que contiene de manera abstracta el dominio político, y por

⁸⁶ Véase Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo I, primera parte, cap. III, número 3, 1969.

consiguiente la dirección administrativa pública se relaciona con la dominación y superioridad del conocimiento técnico especializado. Sostenía también que toda dominación sobre una pluralidad de individuos requería de un modo normal un cuadro administrativo en el que se pudiera confiar, de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos.

El contexto de la teoría de Weber sobre la burocracia está situado en la sociología política por explicarse dentro de los tipos ideales de dominación. Por esto, el sociólogo alemán sostuvo que la burocracia moderna tenía dos efectos: el primero era el de concentrar los medios de administración en manos de los que detentan el poder, fenómeno que se verifica en todas las grandes organizaciones: la empresa, el ejército, los partidos, la Universidad, etc.; el segundo era el de la tendencia a la nivelación de las diferencias sociales que resulta del ejercicio de la autoridad conforme a reglas abstractas, iguales para todos, y de la exclusión de criterios personalistas en el reclutamiento de los funcionarios. El tipo ideal entonces de un burócrata para Weber era el de un “individuo culto”, un experto formado por medio de un entrenamiento técnico-científico, además provisto de neutralidad política, en virtud que la burocracia debía recoger los valores de la democracia, como la igualdad ante la ley.

También dentro de esta teoría, Weber pondera el principio de *legitimidad*, cuya importancia es fundamental para que se dé la obediencia, que el cuadro administrativo tiene que garantizar. La legitimidad deviene del origen en el cual, el dirigente se erige como el detentador de la toma de decisiones que habrá de observar el cuadro administrativo burocrático, pero también observando las pretensiones tanto del dirigente, como se sus subordinados, en las cuales figura la reciprocidad de pagarse ciertas prestaciones mediante el cambio de servicios. Ello tiene como resultado una relación de obediencia inmediata, o sea, que las disposiciones de la dirección de cualquier ente o asociación política o privada, tengan la pretensión y la probabilidad de ser respetadas puramente, en cuanto a tales, y sean controladas en su ejecución, haciendo también imperiosa la necesidad

de la claridad de los mandatos. Es más, el mismo Weber afirma que una dominación, o bien, la obediencia se determina por razón de una comunidad ocasional de intereses entre el dirigente y su cuadro, en el caso de la burocracia del Estado frente a sus subordinados, asegurando que no se dé un desdén a toda pretensión de legitimidad.

Así pues, en el Estado Democrático de Derecho, la dominación que aspira a darse mediante el cuadro administrativo burocrático primeramente descansa en la legitimidad, y por ende, en la legalidad cuya validez considera desde luego el orden legal, con la pretensión de ser respetado, reduciendo lo anterior a la afirmación de que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece “al derecho”, lo cual es la expresión más pura de la dominación legal. Así las cosas, la obediencia llevada cabo mediante la observación y cumplimiento de las reglas, impone a los agentes del cuadro administrativo, como a los dirigentes a proceder conforme a lo prescrito por ellas, lo que implica a su vez, el conocimiento técnico para que se logre la racionalidad, lo cual solo puede alcanzarse por una formación profesional.

Relativo a la importancia del conocimiento técnico, resulta ilustrativo y muy conveniente traer el modelo de la organización burocrática de Villoria Mendieta, el cual esquematiza la teoría weberiana de la organización burocrática bajo las siguientes categorías:⁸⁷

MODELO DE LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA

RASGO IDEAL	CARACTERISTICA
1. Carácter legal de las normas y reglamentos	La burocracia es una organización unida por normas y reglamentos establecidos coherentes con los objetivos previstos, el seguimiento estricto de los

⁸⁷ Villoria Mendieta, Manuel, “*Sociedad Moderna y Burocracia, El paradigma burocrático y su crisis*” en Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, España, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2009, p. 8.

	procedimientos y la estructura competencial basada en normas. Son legales porque le confieren a la autoridad un poder de coacción sobre los subordinados y los medios coercitivos capaces de imponer la disciplina.
2. Carácter formal de las comunicaciones	La burocracia es una organización unida por comunicaciones acciones, procedimientos y rutinas escritas.
3. Carácter racional y división del trabajo	La burocracia tiene una división sistemática del trabajo con base en la racionalidad para adecuar los objetivos a los fines a través de la eficiencia.
4. Impersonalidad en las relaciones	La distribución de actividades tiene un carácter impersonal, en términos de cargos y funciones.
5. Jerarquía de autoridad	La burocracia es una organización que establece los cargos según el principio de jerarquía para mantener el control y la supervisión, la subordinación y el orden.
6. Rutinas y procedimientos estandarizados	La burocracia es una organización que fija las reglas y normas técnicas de acuerdo con principios racionales, como el desempeño de cada cargo, disciplina en el trabajo y la máxima productividad.
7. Previsión del funcionamiento	La consecuencia deseada de la burocracia es la previsión del comportamiento de sus miembros mediante normas racionales, legales y estandarizadas.
8. Especialización de la administración	Con la burocracia surge el profesional que se especializa en dirigir la organización. Los funcionarios son especialistas en las actividades de su cargo,

	producto de la división del trabajo y la preparación técnica. Quienes ocupan posiciones en la alta posición son generalistas, los que ocupan posiciones más bajas se vuelven, más especialistas.
9. Profesionalización de la burocracia	Son profesionales seleccionados y escogidos por su competencia y capacidad, nombrados, asalariados, ascendidos o despedidos por su superior jerárquico. Su mando es por tiempo indeterminados. El funcionario es un profesional que trabajo para hacer carrera a lo largo de su vida.
10. Competencia técnica y meritocracia	La burocracia es una organización que basa su administración en el mérito y en la competencia técnica, mediante pruebas y títulos para la admisión y asenso, concurso y desarrollo del ejercicio público.

Como se aprecia en el cuadro anterior, la organización burocrática considera la necesidad de evocar la racionalidad para que el cuadro administrativo pueda alcanzar sus fines, que como ya se dijo en esta teoría sería la dominación legal.

De esta manera, el funcionamiento del cuadro administrativo burocrático conlleva un esfuerzo por racionalizar las relaciones de poder, particularmente por medio de las leyes, lo que a su vez resulta en la necesidad de un conjunto de personas especializadas, instruidas técnicamente, desapasionados, aplicadores de un cálculo racional, con una mentalidad liberada de las tradiciones dominantes en el pasado, capaces de desempeñar su trabajo de acuerdo a las reglas intrínsecas de su profesión y con apego a una ética de la disciplina y la autolimitación. De esta manera, el proceso de consolidación del Estado moderno también implicó la aparición de un cuerpo de funcionarios independiente, es decir, de un conjunto

social con características peculiares y sobre las que se asienta el ejercicio de la dominación.⁸⁸

Dados los tipos ideales de Weber sobre un funcionario, se distingue que su teoría se avocaba más a explicar, *un deber ser* de la “*alta burocracia*” y en virtud de los tiempos en que vivió este ilustre sociólogo (1864-1920), era lógico que sus estudios se ocuparan de la sociología del gobierno, toda vez que la unificación Alemana llevada a cabo en el último tercio del siglo XIX, acarreó una modernización burocrática, lo cual hizo que este pensador alemán identificara algunos problemas que se presentaban en la administración pública. Y mucha fue su aportación que al paso del tiempo, su participación en la Comisión Redactora de la Constitución de Weimar sería determinante para modernizar el aparato burocrático en el mundo occidental.

Ahora bien, ya habiendo esbozado la teoría de Max Weber sobre la burocracia, resulta menester también abordar el aspecto epistemológico de la burocracia con relación al derecho, lo cual comprende el llamado derecho burocrático. La epistemología nos ayuda a poder sostener que esta rama del derecho propiamente constituyó un paradigma del derecho laboral en nuestro país, toda vez que en otras latitudes, las normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores forman parte del derecho administrativo, siendo que en México al consagrarse nuestra Constitución Federal vigente como la pionera de establecer derechos sociales, como es el caso del derecho del trabajo, continuo con esta línea protectora de la clase trabajadora, y máxime que con los gobiernos nacional-revolucionarios en donde gran parte de la riqueza nacional era administrada por el Estado, en la cual la burocracia prácticamente se constituyó en una clase numerosa que dio origen a la conformación de agrupaciones sindicales, lo cual a su vez, originó la reforma de avanzada el establecer el apartado B al artículo 123 Constitucional, sellándose así un pacto entre la clase política dominante y la masa de trabajadores del Estado. Pero si hablamos de términos estrictamente

⁸⁸ Véase Giddens, Anthony, *Política y Sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza, 1972.

jurídicos, esta reforma constitucional fue y ha sido quizás el principal argumento de los autores mexicanos que encasillan al derecho de las relaciones del servicio público dentro del laboral, aunque el factor de los grupos de presión como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, influyó de manera decisiva para engrosar el corporativismo, y así legitimar aún más al Gobierno de la República y al Partido dominante.

De este modo, el tema del derecho laboral burocrático ha sido tratado especialmente por autores mexicanos, quienes han profundizado en las características y elementos de esta rama del derecho, exponiendo razonamientos sobre el contenido teórico y doctrinal.

Tenemos a Acosta Romero como un notable exponente del derecho burocrático que indica que “es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (federal, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.⁸⁹ Como vemos, este autor categóricamente sostiene la idea de que el derecho burocrático es una rama del derecho laboral, y lo hace porque comprende que la persona que presta sus servicios al Estado, debe contar con las medidas proteccionistas que atienden a la justicia social, ya que es un imperativo de que la organización estatal genere condiciones de equidad entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores.

Por su parte, Alma R. Villareal, indica que el derecho burocrático, “es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado esto es, las leyes que regulan la relación entre un Estado y sus servidores públicos”.⁹⁰

⁸⁹ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 21.

⁹⁰ Villareal Reyes, Alma Rubi, *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México, 2011, p. 3.

Volviendo con Bolaños Linares, anota que para llegar correctamente a una definición de derecho laboral burocrático, es menester establecer los conceptos de derecho, lo laboral y la burocracia, para construir una definición precisa. De estas el autor arriba a la consideración que el “derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando ya que el Estado no goza de su *imperium*, se le denomina Patrón-Estado.”⁹¹ Como se puede apreciar, este autor introduce la categoría de servicio público, lo cual implica una restricción de quienes son destinatarios de dicho sistema normativo.

Con relación al estudio de las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, consideramos pertinente advertir que en este punto será tratado en el siguiente subtema, en virtud que la exposición es amplia, y por demás abarca un conjunto de elementos que deben ser desarrollados a mayor profundidad, por lo que a manera de conclusión sobre este punto tratado, podemos decir que la burocracia es el conjunto de servidores públicos, sin importar su jerarquía ni competencia, se erigen como el cuerpo de funcionarios y empleados operativos, de mando y subordinación, para que los órganos del Estado, en todos sus niveles cumplan con el mandato que se les ha encomendado.

2.2. Las relaciones jurídicas en el servicio público

Ya teniendo claras las ideas sobre función pública, servidor público y burocracia, procederemos a exponer como son las relaciones que tienen lugar en el servicio público. La relación propiamente dicha, implica un aspecto jurídico, pero también político y sociológico, en virtud de que trasciende en la vida pública, ya que es a través de estas relaciones en donde se despliega el quehacer estatal.

Como se mencionó en el punto anterior, un argumento fundamental de los tratadistas mexicanos en ubicar al derecho burocrático dentro del laboral ha sido

⁹¹ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, p. 1.

que el artículo 123 de nuestro Código Fundamental cuenta con un apartado por el que se establecen los derechos de los trabajadores de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Ya hemos hecho del conocimiento que esta reforma obedeció más al engrose de las filas corporativas del régimen que a otros motivos, pero no podemos dejar de reconocer que estos derechos consagrados en la constitución, si llegaron a cumplir con el propósito protector para el fueron instituidos, toda vez que miles de trabajadores han disfrutado de una cierta estabilidad en el empleo, prestaciones mínimas, seguridad social y vivienda.

Pallares y Lara confirma lo que sostenemos al decir que esta reforma ciertamente representó la atención a los reclamos de que el trabajo desempeñado por los servidores públicos fuera dotado cada vez de mayor protección, dando como resultado una mayor evolución de su marco jurídico laboral, si bien el reconocimiento a rango constitucional de sus relaciones de trabajo obedeció más que a un auténtico convencimiento del Estado de que los trabajadores de tan poderoso patrón tuvieran un reconocimiento de sus derechos, a un afán de controlar y por ende, disminuir los derechos que ya les otorgaba el artículo 123 desde 1917.⁹²

Debido a que este punto encierra un tópico muy general, como es el de las relaciones jurídicas, se advierte que si bien enseguida se tratará de forma teórica el concepto de relación jurídica y de ahí daremos paso a de forma deductiva a lo que nos interesa abordar, como son aquellas que se dan en el servicio público.

Ahora bien, según de Savigny la relación jurídica se entiende como un vínculo jurídico entre dos personas que impone obligaciones y concede derechos, es decir, es una conexión de sujetos donde existe un reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico, es decir, se determina por una regla jurídica que asigna a cada sujeto un señorío en donde su voluntad reina independientemente de toda voluntad extraña, afirmando que solo la eficacia de las normas concebidas orgánicamente puede transformar la realidad social en realidad jurídica,

⁹²Pallares y Lara, *op. cit.*, p. 38

imponiéndole la forma de juricidad.⁹³ Y abundando sobre ello Savigny sostenía que “para que seres libres, puestos en presencia unos de otros, puedan ayudarse mutuamente y no molestarse en el despliegue de sus actividades, es necesario que una línea invisible de demarcación circunscriba los límites dentro de los cuales el desarrollo paralelo de los individuos encuentre independencia y seguridad. La regla que fija estos límites y garantiza esta libertad se llama Derecho”.⁹⁴

He considerado pertinente mencionar a Savigny, ya que gracias a él se derivaron diversas teorías que trataban de explicar la relación jurídica, como la del reconocimiento por el derecho, de la conexión entre la conducta y las normas, del contenido del derecho subjetivo, de la unión de varios derechos subjetivos, la de la relación jurídica compleja, las de la relación lógico-normativista, etc.

En esta línea, Luis Villoro, apoyándose en las ideas de Savigny ha profundizado el estudio de las relaciones jurídicas partiendo de un enfoque que observa a estas como complejos orgánicos, mencionando de forma resumida como principales características las siguientes:

a) *Por relación jurídica hay que entender su complejidad:* Se reconoce que existe una diferencia de la relación con la obligación, y suena lógico, ya que la complejidad entraña una confusión entre la relación jurídica y la obligación, pues esta última se considera ya por sí, un vínculo que constriñe a una persona a la necesidad de dar, hacer o no hacer, como resulta de la definición de Justiniano.

b) *La relación jurídica es un todo orgánico.* Ello debido a que dada la constitución de sus partes implica la vinculación de los sujetos que la componen.

c) *La relación jurídica nace de una realidad concreta social en cuanto que ésta es normada por una institución jurídica.* Como ya se dijo, es indispensable el

⁹³ Citado por Villoro Toranzo, Miguel, *Las Relaciones Jurídicas*, 2ª. Ed., México, JUS, 1976, p. 45.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 47.

reconocimiento por parte de la ley hacia una situación social concreta, debido a que esta se constituye como la materia de la relación, y por otro lado el imperio normativo el cual es totalmente abstracto que tiene como fin convertir esa situación social en una jurídica, siendo necesario que el derecho regule dicha relación social concreta. Ello permite diferenciar las relaciones jurídicas de otras relaciones sociales como las afectivas por decir algún ejemplo.

d) *La institución jurídica unifica los elementos de la relación.* En la teoría del derecho, la relación jurídica se compone por tres elementos, que son el sujeto activo, el sujeto pasivo y la fuente de la obligación. Y es precisamente la institución jurídica aquel conjunto orgánico de normas y principios jurídicos que regulan una materia o tipo de relación concreta social de acuerdo con las exigencias ontológicas de su naturaleza, por lo que la institución jurídica y la relación concreta social vienen a ser como las dos caras de la relación jurídica: la primera mirando hacia el orden lógico normativo; la segunda hacia el orden de la realidad, en donde surge la necesidad de que sean reconocidas, determinadas y declaradas obligatorias por el Derecho, observando el bien común, las conductas existenciales de los hombres en la vida social.

Con esto último se aprecia que la institución jurídica es la que da unidad a los elementos de la relación, los equilibra y los ordena bajo su imperio, determinando límites a los sujetos, haciendo que la realidad social esté dentro del derecho.

e) *La transformación de la situación social concreta en situación jurídica.* La función del derecho es declarar obligatorias las soluciones justas requeridas por las situaciones concretas sociales, por medio de la promulgación de leyes. Por lo que al darse la juricidad mediante la norma jurídica a la situación social concreta se le están reconociendo consecuencias de derecho.

f) *Los derechos y deberes son concesiones e imposiciones derivadas de las conductas de los sujetos.* Estos derechos y deberes corresponden a los sujetos, y dependen de las circunstancias de modo, tiempo y lugar para realizar ciertas conductas que producirán ciertos efectos, como el caso del derecho de las obligaciones, en donde al acreedor corresponden ciertos derechos y deberes en virtud de la posición que ocupa dentro de la relación, y que serán diferentes a los derechos y deberes que tiene el deudor y que también son determinados por el hecho de que su situación es precisamente la del deudor. Esa situación de posición es la que determina según el derecho la conducta propia o cumplimiento de un deber, o para exigir determinadas conductas del otro.

g) *Los derechos y deberes de una situación jurídica se equilibran y se limitan mutuamente.* En virtud de que los derechos y deberes de una o varias personas en la relación jurídica dependen de la posición que ocupen en determinada situación, es necesario observar los derechos y deberes de la otra u otras personas, para así equilibrarse y limitarse mutuamente, considerando también que la dinámica social en la realidad suscita variaciones en las circunstancias, lo cual produce que se mengüen o adicionen nuevos deberes y derechos o bien desaparezcan.

h) *La relación implica dos o más sujetos vinculados respecto a sus conductas.* La parte sustantiva de la relación jurídica se compone de la prescripción de conductas que tienen que llevar a cabo los sujetos vinculados, es decir, la norma jurídica protege a los sujetos con la posibilidad de exigir una conducta y sujeto pasivo o deudor a aquel que le impone un deber.

i) *Las clases de conducta, primarias y secundarias.* El fin inmediato de la relación jurídica estriba en la conducta primaria, que es precisamente una conducta espontánea, la cual se establece por la norma jurídica, la cual a guisa de ejemplo consiste en el despliegue de conducta que hace un sujeto como es el recibir una prestación, obligándose a cambio a cumplir con otra prestación con respecto a la persona de quien recibió esa prestación. Por lo que respecta a la conducta

secundaria, será necesario que la conducta debida no se realice espontáneamente, por lo que sería una falta al cumplimiento de la obligación, lo cual permite actuar con apoyo en la norma jurídica para hacer efectivo su cumplimiento.⁹⁵

De estas características expuestas por Villoro Toranzo, el autor llega a concluir que la relación jurídica compleja es *“el equilibrio y mutua limitación de derechos y deberes y de las conductas de dos o más sujetos, objeto de esos derechos y deberes, en cuanto que éstos reciben juridicidad de las normas y principios de una situación jurídica en una situación concreta social”*⁹⁶.

Como vemos y recapitulando, la relación jurídica debe darse en la realidad social y jurídica, ya que se encuentra una codependencia entre estas en virtud de que la norma jurídica prescribe los supuestos en que se dan los hechos, por lo que la realidad social es la que materializa los supuestos jurídicos. Asimismo la relación jurídica se identifica con el contenido de los derechos subjetivos que se interrelacionan al ser regulados por una institución jurídica. A decir de Villoro, la relación jurídica nace de una situación concreta social en cuanto que ésta es normada por una institución jurídica. La relación entonces nace del reconocimiento que la ley hace de una situación social concreta. La situación concreta social no es la causa eficiente de la relación jurídica, sino su materia, mientras que la causa eficiente es el acto de imperio normativo, por el cual la situación social concreta es reconocida como situación jurídica. Remata diciendo que es necesario que el derecho reconozca y regule a las relaciones concretas nacidas de la vida cotidiana, para que de ese modo se conviertan en relaciones jurídicas, estableciendo para ello diferencias con otro tipo de relaciones sociales humanas.⁹⁷

Llegando así a la comprensión de lo que es una relación jurídica, y partiendo de la condición de la norma jurídica como presupuesto para la que el vínculo social tenga consecuencias en el derecho, ahora procederemos al análisis de la especie

⁹⁵ Villoro Toranzo, Miguel, *op. cit.*, pp. 55-92.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 93.

⁹⁷ *Ídem*.

de la relación jurídica en el derecho del trabajo. Considerando que la relación laboral es una relación de derecho, ya que el trabajo ha sido regulado por el orden jurídico, creando toda una rama en la ciencia jurídica, y que de acuerdo a nuestro orden constitucional, las relaciones de trabajo de los servidores públicos trastocan también el funcionamiento del Estado, dado que éstos contraen una relación propiamente laboral con el Estado, tal y como lo hemos ya estudiado.

Es así que dentro del derecho del trabajo uno de los temas más estudiados, debatidos y cuestionados, es el que se refiere a la determinación de los elementos y contenido del vínculo que se establece, de manera general, entre la persona que presta su servicio y de quien o quienes lo reciben. Esta discusión ha generado una numerosa cantidad de estudios, los cuales son variados que incluyen tanto los enfoques económicos, políticos y sociales como hasta los psicológicos.

De igual forma referirse a la relación laboral nos conlleva a tratar dos tópicos que se han estudiado y debatido en el derecho del trabajo: el contrato de trabajo y la relación de trabajo. Estos tópicos han originado dos tendencias de estudio que han postulado algunas afirmaciones que entienden al trabajo como un hecho social que recoge principios de solidaridad, protección, igualdad y libertad, pero también de legalidad y seguridad jurídica. Estas tendencias son las la contractualista y por otro lado la de la relación laboral. Asimismo, también se ha afirmado la existencia de otra tendencia que entiende al derecho del trabajo como una verdadera institución jurídica, por lo cual hasta este punto podemos atisbar que el trabajo según estas tendencias puede entenderse como un contrato, una relación o una institución.⁹⁸

Entre los autores históricos que han abordado el tema de derecho del trabajo, debemos mencionar a Juan Menéndez Pidal, Guillermo Cabanellas, Alberto Trueba

⁹⁸ Kurzyn Villalobos, Patricia , “*El contrato laboral; decadencia o modificación*”, en *Estudios jurídicos en homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano*, Kurzyn Villalobos, Patricia y Puig González, Carlos (coords), Serie Doctrina Jurídica número 148, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 443

Urbina, Mario de la Cueva y Néstor De Buen, entre otros. Debemos advertir que las posturas encontradas en el debate de este tema giran en torno a dos focos como son la voluntad de las partes (para la teoría contractualista) la dignidad humana (para la teoría de la relación de trabajo) y las instituciones (teoría institucional), en donde se han expuesto interesantes argumentos a favor de una y en contra de la otra. No es intención de este trabajo tomar partido por alguna de ellas, toda vez que de acuerdo con los tiempos actuales y sobre todo en el ámbito del derecho burocrático, ambas teorías aportan bastante para comprender el mundo de las relaciones laborales entre el estado y sus empleados. Por este motivo es que resulta interesante abordar de manera muy sucinta lo que mencionan algunos de los exponentes de estas tres tendencias en el estudio del derecho del trabajo.

Menéndez Pidal hace las siguientes consideraciones en torno a las tres tendencias que se mencionan:

1. El Trabajo como institución

En esta consideración, el autor menciona que los elementos organizador y social son los que determinan el carácter institucional del trabajo dado que concibe a la empresa como institución, consistente en una comunidad organizadora la cual representa la base. El trabajo en la misma acaso mira más hacia el orden sociológico o filosófico, en tanto se considera un honor el servir a la empresa, como un deber que requiere fidelidad, en que el trabajo nunca sería mercancía. De tal manera afirma que la vinculación meramente *institucional*, sin embargo, ocurre alejada de toda protección sobre la persona que realiza el trabajo. El trabajador se convierte en una suerte de soldado que ha de cumplir una misión *social*. Sobre esta consideración, comparto el juicio de Kurzyn Villalobos en el sentido que esta apreciación no encaja con el moderno derecho del trabajo, ya que persigue un equilibrio más que el impulso de la filosofía del deber del trabajador frente a su empleador o patrón, por lo que se apega más a un pensamiento muy parecido al socialismo cristiano.

2. El Trabajo como contrato

Esta consideración observa predominantemente la relación que se establece entre personas con motivo del desempeño de una actividad, de un trabajo para interés ajeno puede bien considerarse como un contrato en donde habría una expresión de voluntad atendiendo los elementos del contrato que se han establecido en el derecho civil, quedando excluida la protección del trabajador que se coloca en un plano de igualdad con el patrón, mas no en equidad.

3. Trabajo como relación

La relación de trabajo ha de entenderse como el juego de las interacciones entre el trabajador y el empresario cuyos intereses se fusionan para determinadas finalidades. Estas finalidades que si bien arrojan como resultado la productividad, pero es en la utilidad donde se observa una diferencia o conflicto entre patrón y trabajador, ya que el trabajador aspira a aumentar su ingreso por sus servicios y el empresario por el contrario busca reducir sus gastos. Por ello, atinadamente Kurcyn Villalobos apunta que esta apreciación de Menéndez Pidal hace perder influencia a la teoría contractual, derivando de un derecho subjetivo a un estatuto de derecho objetivo, en donde se considera que la empresa sí es un supuesto básico en la cual se desarrollan figuras jurídicas que bien pueden denominarse contratos, en los cuales se deja a un lado la desigualdad jurídica y económica de las partes, en el cual deja de ser contrato clásico y se crea una relación.⁹⁹

Ahora bien, el contrato de trabajo en el derecho mexicano figuró novedosamente a partir de la Constitución de 1917, que como es bien sabido el artículo 123 consideró a la fuerza humana subordinada a los intereses de otra persona como un contrato. Es preciso apuntar que anteriormente en la Constitución de 1857, derivado de su corte liberal, se prescribía que cualquier relación de

⁹⁹ Citado por Kurcyn, Patricia, *op. cit.*, p. 446.

prestación de servicios, se entendía más como derivada de un contrato civil, si concurrían particulares, o bien, meramente administrativa si ocurría con el Estado, quedando los trabajadores sujetos a la flotación de la oferta y la demanda sin la más mínima protección, sin considerar los aspectos elementales como la jornada, el salario, salubridad e higiene y previsión.¹⁰⁰

Es así que con la positivización del derecho del trabajo a principios del siglo XX no solo se estableció un nuevo paradigma del derecho social, sino que las ideas de los paladines de la tendencia de la relación social, dominarían prácticamente durante toda la centuria.

Así las cosas, el común denominador de la doctrina nacional, así como de nuestra legislación laboral, es el de sostener la preminencia de la persona humana en las relaciones laborales, con una tendencia a la protección del prestador del servicio. Como ejemplo de ello Trueba Urbina ha sostenido que siendo nuestro derecho del trabajo esencialmente reivindicatorio, se constituye en "el derecho de todo aquél que presta un servicio a otro y no de los llamados "subordinados o dependientes", como se supone en el extranjero y aquí mismo sin razón jurídica.¹⁰¹ Así se desprende de la Ley Federal del Trabajo vigente en su artículo 20, el cual establece lo siguiente:

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

En este sentido Mario de la Cueva sostiene que "la relación jurídica nace por el hecho de la prestación del trabajo personal subordinado; por lo tanto, para su existencia es suficiente la presencia de un trabajador y un patrono, y el inicio de la

¹⁰⁰ Barquet Rodríguez, Alfredo Farid, "Las relaciones individuales de trabajo en el servicio público, el contrato y su impacto en la administración pública federal", en *Estudios jurídicos en homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano*, México, *op. cit.*, p. 126.

¹⁰¹ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 6ª. ed., 1981, p. 132

prestación de un trabajo, aunque no se haya determinado el monto y la forma del pago del salario. De lo que deducimos que el salario, si bien en el campo de la teoría es un elemento constitutivo de la relación, en la vida de ella aparece a posteriori, como una consecuencia de la prestación del trabajo”.¹⁰²De esta definición, el insigne maestro resalta los elementos constitutivos de la relación de trabajo, como lo son el trabajador, el patrón, el trabajo y el salario. Es precisamente el análisis de estos elementos donde se refiere a la determinación de la naturaleza y el contenido del vínculo entre el prestador del servicio y su beneficiario lo más denotativo de este autor exponente de la teoría relacionista.

Es razonable que hoy el texto de la Ley Federal del Trabajo vigente, recoge en sí la definición del Maestro de la Cueva, ya que hay que destacar que este jurista fue miembro de la Comisión Redactora del Anteproyecto que formuló y propuso esta ley para su discusión y aprobación, y por ende la teoría relacionista es la que predomina en el espíritu de la normatividad laboral vigente.¹⁰³ No está por demás señalar que con las reformas laborales hechas en el año de 2012, se ha privilegiado a la productividad más que a la condición humana del trabajador.

Por otra parte Nestor de Buen, expone que Mario de la Cueva, siguió las ideas de Erich Molitor, apuntando la transición del contrato de trabajo a la relación de trabajo “pensada como una figura jurídica autónoma” que se apoyaría en la tesis de que:

“los efectos fundamentales del derecho del trabajo principian únicamente a producirse a partir del instante en que el trabajador inicia la prestación del servicio, de manera que los efectos jurídicos que derivan del derecho del trabajo se

¹⁰² De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 6ª. ed., 1980, T. I, p.204.

¹⁰³ Marquet Guerrero, Porfirio, “*La relación de trabajo en el derecho mexicano del trabajo*”, en *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Serie E. varios, núm. 13, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 292.

producen, no por el simple acuerdo de voluntades entre el trabajador y el patrono, sino cuando el obrero cumple, efectivamente, su obligación de prestar el servicio”¹⁰⁴.

Por ello, justifica la cita que hace de la Cueva sobre Erich Molitor en donde explica que “la subordinación del trabajador al patrono, elemento característico del contrato individual de trabajo, cualquiera sea el concepto que se tenga de ella, no puede derivar de la simple obligación de cumplir el contrato, sino que sólo se realiza, esto es, existe, a través del cumplimiento mismo de la obligación, o sea, cuando el trabajador queda enrolado en la empresa del patrono.”¹⁰⁵

Asimismo, de Buen contrasta la idea del contrato de trabajo de Giuliano Mazzoni, aceptando que el contrato es, en la mayor parte de los casos, el origen de la relación laboral, admite, no obstante, que “la ejecución, de hecho, del trabajo, la simple inserción en la empresa, sería, sin embargo, un elemento suficiente para dar vida a la relación jurídica de trabajo concebida como relación de trabajo”¹⁰⁶.

De esta forma Nestor de Buen haciendo un excelente ejercicio de análisis sobre las posturas en torno a considerar cual es el alma del derecho del trabajo si el contrato o la relación, esgrime lo siguiente:

“No nos satisfacen, en rigor, ni las tesis contractualista ni las que, con cierta licencia, se denominan anticontractualistas. Las primeras porque ignoran que por regla general, con muy escasas excepciones, el trabajador acude a la formación de la relación de trabajo en estado de necesidad y esa es condición que suele invalidar la voluntad contractual de acuerdo al viejo concepto de la lesión. Las segundas, porque con ser cierto que los efectos de la relación de trabajo se dan por la prestación material del servicio, no dan explicación algún de cuál es la naturaleza

¹⁰⁴ De Buen, Nestor y Morgado Valenzuela, Emilio (coords), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, UNAM-Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1997, p. 316.

¹⁰⁵ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. I, p. 455.

¹⁰⁶ Mazzoni, Giuliano, *Manuale di diritto del lavoro*, 4a. ed., Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1971, pp. 383-384.

jurídica del acto creador de dicha relación. Daría la impresión que se trata de un efecto sin causa, lo que, evidentemente, no es posible que ocurra. El supuesto contrato no es más que un acto jurídico necesario. Pero es tema que por su extensión resulta inconveniente tratar aquí.”¹⁰⁷

Es así que llegamos a la conclusión que la tendencia que afirma que no es el contrato en donde se cristaliza el acuerdo de voluntades lo que dá el carácter de relación laboral, sino la prestación en sí de un servicio o servicios lo que determina la constitución de una relación laboral. Concluyendo que no se depende del contrato para la existencia de la relación laboral sino de la situación real en que un sujeto preste un servicio y reciba un salario.

Hasta aquí hemos visto los más elemental de una relación jurídica y su alcance en el derecho del trabajo, considerando que son conceptos básicos que son indispensables en nuestro estudio sobre como el trabajo realizado por servidores públicos ha sido regulado por el derecho laboral. Cabe aclarar y ser incisivos que en el servicio público se dan múltiples relaciones jurídicas, como son las concesiones, o aquellas en donde el Estado actúa como particular, por lo cual para el caso que nos ocupa no tocaremos este tipo de relaciones, solamente aquellas que tienen que ver con las labores propias del ejercicio del servicio público llevadas a cabo por personas que forman parte de la estructura y las plantillas de personal que reciben una remuneración por su servicio. Y es que en este sentido el doctrinario español Farid Barquet afirma que no necesariamente las personas que prestan sus servicios al Estado son trabajadores al servicio del mismo, dado que en la administración pública existen numerosas personas que prestan sus servicios en ésta, sin que sean trabajadores al servicio del Estado, pues este concepto está limitado a los trabajadores que se regulan en el apartado B constitucional y a su ley reglamentaria, en tanto que otros cuya relación laboral se da principalmente en la administración pública paraestatal, como las empresas de participación estatal y los

¹⁰⁷De Buen Lozano, Néstor, “Clases de contratos de trabajo”, en “Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social”, *op. cit.*, p. 316.

organismos públicos descentralizados, pertenecen al régimen laboral del apartado A de dicha disposición constitucional.¹⁰⁸

De este modo arribamos al punto que nos interesa sobre las relaciones laborales de los servidores públicos, en donde nos avocaremos solamente a contestar la siguiente interrogante: ¿Qué son estas relaciones? Para contestarla es preciso recordar el modo en que se abrió el camino para que los Poderes de la Unión en el ámbito de su competencia y los Estados en la suya, pudiesen expedir leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio o leyes burocráticas, en donde finalmente con la Ley de 1960, bajo el régimen de Adolfo López Mateos, se elevaron a rango constitucional los derechos laborales de los servidores públicos, adicionándose al artículo 123 de la carta magna un apartado especial para ello.

Como ya lo habíamos atisbado, las relaciones de trabajo en el servicio público han tenido un trato doctrinal muy selecto en el derecho mexicano, primeramente por encasillarse sus tópicos dentro del derecho laboral, gracias en buena parte a que el poder revisor de la Constitución estableció estos principios en nuestra ley fundamental como derechos laborales. Para contestar la primera pregunta planteada, el rasero que habremos de emplear para definir que es la relación laboral en el servicio público lo encontramos en el marco legal, específicamente en el que nos ofrece la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, la cual en sus tres primeros artículos dice lo siguiente:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto

¹⁰⁸ Barquet Rodríguez, Alfredo Farid, *op. cit.*, p. 126.

Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Estos tres artículos establecen tres elementos básicos para fijar la relación laboral que se da entre determinados Entes Públicos y sus trabajadores: el institucional, el subjetivo y el objetivo. Decimos determinados porque obviamente se excluyen ciertos entes como el poder judicial, órganos descentralizados, órganos constitucionales autónomos, así como los titulares de las entidades federativas y municipales, pero eso no es obstáculo para apreciar que el elemento, por decirlo institucional, es el que tiene que ver con las corporaciones públicas que hacen la función de patrón. Sobre ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones como patrón equiparado a la dependencia donde labora el servidor público como lo indica en la siguiente tesis jurisprudencial:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. EL PATRÓN EQUIPARADO PUEDE REASCRIBIRLOS UNILATERALMENTE SIEMPRE QUE SEA DENTRO DE LA MISMA LOCALIDAD, LAS NUEVAS LABORES SEAN ACORDES CON SUS CONOCIMIENTOS Y APTITUDES Y NO

SE MODIFIQUEN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. Los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión no tienen incorporado en su esfera jurídica el derecho a permanecer adscritos a una específica área o unidad de la dependencia para la cual prestan sus servicios, pues pueden ser readscritos unilateralmente por el patrón equiparado, siempre que sea dentro de la misma localidad y no se modifiquen las condiciones generales de trabajo; y el cambio de sus funciones, en sí mismo, no implica una modificación a éstas, si atienden a los conocimientos y aptitudes que se tomaron en cuenta para otorgar el nombramiento respectivo.¹⁰⁹

Es así, que indistintamente y para efectos de derecho, se llama patrón equiparado a la dependencia que es la persona moral que requiere de los servicios para su funcionamiento, en este caso las instituciones referidas en el primer artículo de la Ley.

En lo que corresponde al segundo elemento, el subjetivo, es el que se compone de los sujetos ligados en la relación, es decir, personas que intervienen en la relación laboral de los servidores públicos, como es el caso del trabajador como persona física y la institución como persona moral. En consecuencia, la dependencia asume el rol de patrón, obligándose a remunerar al trabajador, y por su parte el trabajador se obliga a cumplir con sus funciones establecidas según su cargo de conformidad con la ley y las demás normatividades aplicables.

Por lo que toca al elemento objetivo, es el servicio físico, intelectual o ambos prestados por el trabajador. Este elemento es en sí es el espíritu de la relación laboral como ya lo vimos antes en cuanto a la teoría relacionista, pero también

¹⁰⁹ Tesis: P. XL/2006, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Mayo de 2006, p. 18.

porque en cierta medida contempla una figura jurídica muy similar al contrato pero que en el derecho burocrático se ha denominado “nombramiento”.

Hay autores como es el caso de Gabino Fraga quién sostiene que el nombramiento tiene naturaleza administrativa, afirmando que el nombramiento de un empleado público no constituye un contrato, sino un acto administrativo de naturaleza especial, ya que dicho acto implica la concurrencia de dos voluntades que se convencionan, lo cual haría pensar en calificarlo como un contrato, si no fuera porque esas voluntades no son las que determinan la situación jurídica de los intervinientes, pues las voluntades se encuentran de antemano determinadas por la ley que fija los derechos y obligaciones del que nombra y del que es nombrado.¹¹⁰

No obstante esta afirmación, creo que es necesario ampliar esta apreciación y puntualizar que dicho nombramiento también recoge los principios del derecho laboral, no solamente porque el nombramiento figura en la ley burocrática, sino porque entraña el trabajo físico e intelectual que presta el servidor público, y por esta razón adquiere ciertos derechos, como el de la seguridad social y la protección al salario, incluso para quienes son considerados como trabajadores de confianza, a los cuales la ley excluye.¹¹¹ Es por ello que la misma ley burocrática fija la concreción de la relación laboral con la expedición del nombramiento en los términos siguientes:

Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar

¹¹⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 35.

¹¹¹ La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional en su Artículo 8º, establece “Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

En este tenor, el nombramiento es un componente complejo de la relación laboral, ya que trae implícito otros componentes aparte del servicio que habrá de prestarse, tales como los derechos y obligaciones que derivan de la relación. Asimismo, esta disposición hace énfasis en la facultad del funcionario que habrá de expedirlo, y no obstante de tal supuesto existen otros factores que influyen en la expedición, como lo es la disponibilidad presupuestal y la necesidad de la institución. Adicionalmente la norma establece el contenido que debe tener todo nombramiento, por lo que indica ciertos requisitos para que este sea válido, tal y como lo señala el artículo 15 de la Ley que reza lo siguiente:

Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.- La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios.

También la ley señala otras formalidades que complementan el nombramiento, como es el caso de las funciones que habrá desempeñar el servidor público, ya que si bien la ley establece que una parte del contenido del nombramiento son los servicios que deban prestarse, también exige que las dependencias organicen el servicio mediante la expedición de un catálogo de puestos, el cual detallará cuales son las funciones para cada puesto, prescripción contenida en el artículo 20 que dice lo siguiente:

Artículo 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.

Cabe destacar que los catálogos de puestos, si mencionan los detalles que tienen que ver con los puestos, ya que contienen especificaciones sobre el perfil, ramas, funciones, niveles salariales, grupos, categorías, especialidades, etc. Los catálogos son instrumentos que auxilian el funcionamiento de las instituciones, pero también existen estatutos y manuales que forman parte de la maraña normativa que regulan las actividades de los servidores públicos.

Ya para culminar este punto, concluimos que las relaciones laborales en el servicio público, para el caso que nos ocupa *son aquellos vínculos jurídicos que se dan entre el Estado, representado por una dependencia pública y una persona quien presta sus servicios para dicha institución a cambio de un remuneración con cargo al erario, mediante un nombramiento legalmente expedido por funcionario legítimamente facultado, creando y transfiriendo derechos y obligaciones para las partes.*

2.3. Clasificación de servidores públicos

Entendiendo la naturaleza de las relaciones laborales de los servidores públicos, procederemos ahora al examen de estas en donde se pretenderá demostrar que existe una clasificación de estas, sosteniendo que son en sí

instituciones jurídicas y que poseen elementos del derecho administrativo y laboral, e incluso civiles como anteriormente se explicó.

Como señalamos, la lógica nos auxiliara para hacer un análisis preciso y puntual de las relaciones de los servidores públicos, partiendo de los conceptos que nos ofrecen la representación mental de una cosa, y por otro lado habremos de considerar que las categorías, en el sentido aristotélico, están definidas como géneros supremos de las cosas a que se puede reducir todo cuanto existe, en donde dichos géneros pueden ser entre otros, la sustancia, cualidad, relación, acción o hábito.¹¹²

Para el caso que nos ocupa, la clasificación tradicionalmente que se emplea en nuestro país para los servidores públicos se encuentra contemplada en primer término en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el artículo 108 figuran los cargos de elección popular, los miembros del poder judicial federal y del poder judicial del distrito federal así como los funcionarios y empleados que en general desempeñen alguna función dentro de cualquier órgano del Estado.¹¹³

Ante esta gama de servidores públicos que alude la Constitución, obsérvese que este precepto aporta elementos distintivos para abordar la clasificación de los servidores públicos, como también sucede con las fracciones XIII y XIV del apartado B del artículo 123 de la misma ley fundamental, en donde se define el alcance de protección constitucional a los cuerpos de seguridad, militares, de procuración de

¹¹² Márquez Muro, Daniel, *Lógica*, 13ª. ed., México, ECLASA, 1987, p. 77.

¹¹³ El primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona lo siguiente: Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

justicia y bancarios estatales, así como también a los llamados trabajadores de confianza.

En este tenor, si bien la misma constitución autoriza a la Ley establecer expresamente la clasificación de los trabajadores de confianza y de base, existen aquellos servidores públicos que sin estar comprendidos dentro de la literalidad de esta ley, figuran como tales en la Constitución como son los servidores públicos con cargo de elección popular y aquellos que son designados mediante procedimientos especiales.

De esta forma, comenzaremos hacer nuestra clasificación con los servidores públicos de elección popular, en virtud de que la asignación de estos cargos por su naturaleza dimanen del poder popular, pues son escogidos por los ciudadanos mediante el sufragio universal.

López Olvera menciona que los servidores públicos por elección popular ingresan como trabajadores, cuando son electos por los ciudadanos, y las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos, que cubriendo previamente los requisitos de elegibilidad, debido proceso, legalidad y calificación requerida se obtienen las condiciones para que dichos servidores puedan entrar en funciones.¹¹⁴

En esta categoría de servidores públicos considero oportuno señalar que podemos dividir tres subcategorías en razón de los tres órdenes que nuestra Constitución contempla, a saber: el Federal, Estatal y Municipal.

En el orden Federal figura el Presidente de la República, los diputados federales y Senadores de la República los cuales si son electos por los ciudadanos mediante el sufragio universal, libre y secreto que se da en las elecciones

¹¹⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013) *op. cit.*, p. 66.

constitucionales periódicas para renovar tanto al titular de Ejecutivo como a la totalidad de los integrantes de Legislativo.

En el ámbito Estatal tenemos al Gobernador del Estado que encabeza el Ejecutivo Estatal y los diputados locales de los Congresos que integran a las Legislaturas Estatales.

Por último, observamos que en el ámbito Municipal, se elige el Ayuntamiento que se integra por un cuerpo colegiado encabezado por el Presidente Municipal un síndico y regidores, estos últimos electos por la vía de la representación proporcional de los votos emitidos.

Asimismo existen otros servidores públicos que si bien no son elegidos directamente mediante el sufragio universal, son propuestos por el Presidente de la República como sucede con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los titulares de diversos órganos descentralizados y autónomos. De la misma forma la Cámara de Diputados tiene dentro de sus facultades nombrar a los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, esto en el ámbito Federal.

De igual manera sucede en el ámbito Estatal, en donde se elige a propuesta del Gobernador a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de las entidades federativas y de otros órganos, como los encargados de la Transparencia y acceso a la información, según la misma Constitución Federal la de los Estados.

Ahora bien, considerando la distinción que menciona el artículo 108 Constitucional sobre empleado y funcionario-no obstante que ya se tocó de que se realizaron reformas al Código Fundamental para cambiar la denominación de funcionario por servidor público- y siguiendo la línea que nos traza el mismo precepto, los funcionarios disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados demás funcionarios inferiores, cuyo poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; en estos figuran desde los Secretarios de

Despacho hasta los jefes de departamento, en virtud de que conforman la articulación estructural para que funcionen las instituciones públicas.

En esta clasificación, se distingue la categoría jerárquica propia de los funcionarios por una parte y la generalidad de los empleados, en cuanto que a estos últimos, les corresponde desempeñar actividades de apoyo al funcionario; en virtud de que sus labores no implican poder de decisión, representación y manejo de recursos. Lo anterior reviste un criterio de suma importancia dentro de la clasificación moderna que se hace de los servidores públicos, ya que estas peculiaridades, atendiendo a la función que se desempeñe se estarán clasificando su carácter y naturaleza.

Miguel Acosta Romero indica que servidor público “es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa o indirecta (administración pública paraestatal). Funcionario público “es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad. Empleado público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.¹¹⁵ Esta precisión anotada por este jurista, enfoca su principal argumento en distinguir al funcionario como autoridad, en lo que podríamos concluir que servidor público tiene una connotación de género y funcionario y empleado como especies.

Por su parte, Gabino Fraga apunta que “se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo, y que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente”¹¹⁶. Este autor toma en consideración la

¹¹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2002, pp. 145-146.

¹¹⁶ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p 129.

temporalidad del nombramiento para poder encasillar al servidor público como empleado o funcionario, lo cual a mi real y parecer entender, no es tan determinante toda vez que muchos funcionarios son ratificados, y muchos empleados pueden ser promovidos o degradados en sus funciones.

El marco jurídico ha sido enfático en distinguir esta clasificación de los servidores públicos, partiendo desde la base constitucional en donde encontramos la división que existe en los empleados y funcionarios, no solo como depositarios de una responsabilidad derivada de la función pública, sino como trabajadores al servicio del Estado. En este tenor, el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal se refiere a las relaciones jurídicas entre Poderes de la Unión y sus trabajadores, especificando en la fracción XIV la delegación a la ley ordinaria, la determinación de los cargos que serán considerados de confianza.

Después de haber examinado hasta ahorita la clasificación de los servidores públicos, encontramos en primer lugar a los de elección popular, luego a los funcionarios que encabezan los organismos públicos autónomos descentralizados, a los Secretarios de despacho de la administración pública, así como a los Ministros de las Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Magistrados del Tribunal Electoral y de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades, y en general a todos los funcionarios que encabezan alguna unidad administrativa dentro de la estructura del órgano o dependencia.

En este orden, procederemos ahora a analizar otro grupo de servidores públicos que componen el grueso de los empleados, al cual se le llama trabajadores al servicio del Estado, aunque bien, todos los servidores públicos son llamados trabajadores, puesto que realizan una labor para el cumplimiento de los objetos del Estado.

Como ya lo advertimos, la Constitución remite a la ley para determinar los cargos que habrán de considerarse de confianza, pero adicionalmente ha existido mucho trabajo jurisprudencial al respecto, toda vez que existe un marco jurídico abigarrado dentro de las normatividad interna de las dependencias la cual ha dado

lugar a muchas controversias en las que la interpretación de la ley ha tenido mayores alcances.

En dichos términos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional es el ordenamiento en el ámbito federal que se encarga de determinar que cargos son de confianza y cuales no en las dependencias.

Para los efectos de la ley, como ya lo vimos anteriormente, los titulares de las dependencias son los responsables, o bien, patronos equiparados para hacer frente de las relaciones de trabajo; en el ejecutivo son el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho y los Titulares de los órganos desconcentrados; en el Poder Legislativo los Titulares de los órganos, en el caso de la Cámara de Diputados, es el Presidente de la Mesa Directiva el cual es electo por el total de los diputados que conforman la Legislatura, igualmente sucede así con el Senado de la República; en el Poder Judicial, tenemos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque el Consejo de la Judicatura Federal, es quien administra, vigila y disciplina a este poder, con excepción del máximo tribunal; los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el Banco de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, se establece que las relaciones de sus trabajadores se regirán por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política.

Ya teniendo la idea de que los titulares de las dependencias son patronos equiparados, sosteniendo la idea de que como un patrón como tal y es el Estado en sí, y que para materializarse la relación esta se da por los titulares de las dependencias, la Ley en el artículo 4o. establece que los trabajadores se dividen en dos grupos: confianza y base.

Como ya lo adelantábamos, en nuestro país existe gran variedad de estudios, tanto doctrinales como jurisprudenciales que tratan esta división de los trabajadores al servicio del Estado. Esto ha dado lugar a mucho debate sobre la naturaleza de muchos puestos acerca de que si deben ser de confianza o no, y ello se deba a que básicamente en esta distinción recaen algunos derechos de gran importancia, como es el de la estabilidad en el empleo y la protección al salario, pero eso se tratará en el siguiente punto de este estudio.

Susana Barroso, magistrada del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, indica que la clasificación más importante entre los servidores públicos, es precisamente la que tiene que ver con los trabajadores de base y trabajadores de confianza. Apunta que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, define a los trabajadores de base, sujeto principal de su aplicación, con fundamento en una excepción pues dispone que los trabajadores de base son “aquellos no incluidos en la enumeración del artículo 5”. No tienen facultades de decisión, ni representatividad, deben ser mexicanos, son inamovibles después de prestar servicios durante seis meses continuos, sin notas desfavorables en su expediente y, en caso de ser despedidos injustificadamente, pueden reclamar indemnización o la reinstalación en su puesto. Sus derechos son irrenunciables.¹¹⁷

Por su parte, López Olvera, también hace alusión a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece la clasificación, los derechos y las obligaciones de los trabajadores de base, mencionando que una de las peculiaridades que la doctrina atribuye a esta categoría de servidores públicos es la inamovilidad en el empleo, después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Asimismo, indica que los trabajadores de base son aquellos cuya relación de trabajo se establece con los titulares de las instituciones o dependencias de los poderes de la Unión, con exclusión de los miembros del

¹¹⁷ Barroso, Susana, *Trabajadores de Base y de Confianza en la Administración Pública Federal*, en “*El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*”, México, Secretaría de Gobernación, consultado el 19 de mayo de 2016 en <http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>, p. 301., página web consultada 7 de junio de 2016.

ejército y de la armada nacionales; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.¹¹⁸

No está por demás remitirnos a la idea sobre la clasificación de trabajadores del apartado A del artículo 123 Constitucional, es decir, los trabajadores de empresa, que si bien su naturaleza obedece a los factores de producción como capital y fuerza de trabajo, tiene características similares en la clasificación que se hace para los operarios al servicio del Estado. Como ejemplo citamos a Néstor De Buen quien hace la clasificación de los dos tipos de trabajadores que consagra la Ley Federal del Trabajo, al decir que los Trabajadores de Planta son “aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa. Son permanentes si la actividad es continua y de temporada si la actividad se realiza solo durante determinadas épocas del año.”¹¹⁹

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos que las categorías de base y de confianza están definidas por las funciones que se desempeñan y de manera oscura, por la denominación del puesto, y digo oscura en virtud de que la misma ley establece que se considera de confianza cualquier puesto que realice funciones de representatividad, manejo de bienes y recursos, ejerza mando y poder de decisión aunque no figure en los puestos que alude el artículo 5º de la Ley. Siendo que la misma ley menciona expresamente que cargos tienen la categoría de confianza, el legislador ordinario ha pretendido ser meticuloso de no dejar cabos sueltos en cuanto a la determinación de los puestos, toda vez hizo especificaciones tanto en la denominación del puesto como en la funciones como reza dicho artículo en los siguientes términos:

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

¹¹⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013) *op. cit.*, pp. 69-70.

¹¹⁹ De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo T. II*, 13 ed., México, Porrúa, 1999, p. 65.

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente

considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V.- (Se deroga).

Como puede observarse, este artículo cuya última reforma fue del año 2006, tiene como fin dejar claridad de los puestos de confianza, toda vez que como hemos dicho, ha sido el espíritu del poder revisor de la Constitución delegar al legislador ordinario la potestad de determinar la categoría de los puestos de confianza para los trabajadores al servicio del Estado.

En el punto anterior, hablamos de que la relación del trabajo estaba formada por los sujetos, el patrón y el trabajador así como el servicio subordinado que presta esté último para beneficio del primero. En el caso de los trabajadores al servicio del

Estado, el servidor público y la institución, que tienen la calidad de trabajador y patrón respectivamente, se vinculan por un nombramiento, que hace las veces de contrato, y que en este se deben contener entre otras cosas, los servicios que el trabajador o servidor público debe realizar. Esto lleva a precisar las funciones que ha de desempeñar en su jornada laboral el trabajador, que como hemos visto, la ley en su artículo 5º menciona aquellas que son exclusivas para los puestos de confianza. Pero además dichas funciones deben establecerse en el catálogo de puestos que la misma ley ordena a todas las dependencias a elaborarlo con la opinión del sindicato respectivo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sobre la formulación de los catálogos de puestos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha tratado el origen histórico de dichos catálogos en la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se

desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.¹²⁰

Este criterio jurisprudencial precisa de forma clara que el catálogo de puestos, es el instrumento por antonomasia para determinar la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, al imponer la obligación de establecer un sistema de las categorías atendiendo a las funciones, atribuciones y responsabilidades detalladas en el artículo 5º de la Ley, para distinguir eficazmente la claridad de los puestos. Sin embargo, aunque el legislador haya descrito las funciones y puestos que han de ser consideradas en la categoría de confianza, el mismo artículo 5 en el último párrafo de la fracción II, indica que se clasificarán los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, dentro de su catálogo de puestos, es decir, el catálogo de puestos ha de comprender tanto los puestos de confianza como de base. Incluso, en el caso del Poder Legislativo, particularmente en la Cámara de Diputados, las Condiciones Generales de Trabajo constituyen un instrumento normativo que se equipara a un contrato colectivo de trabajo-se remite a que la clasificación de los trabajadores se

¹²⁰ Tesis 2a./J. 31/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, página 581; véase ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, mayo de 1998, página 559.

determinará por el catálogo institucional o en su defecto por el del Gobierno Federal.¹²¹

En esta línea, los catálogos de puestos son útiles para fijar las funciones que deben formar parte del nombramiento, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal y como vimos en el punto anterior. Lo anterior se ha establecido así para evitar que en los nombramientos, no se determinaran funciones improvisadas o contrarias a la naturaleza del puesto que ha desempeñar el servidor público.

Siguiendo este orden, y resaltando la importancia que tienen las funciones en la determinación de la clasificación de los puestos de los trabajadores, y como ya lo habíamos advertido, el Poder Judicial de la Federación, incluyendo desde luego a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido diversos criterios jurisprudenciales para definir el alcance del principio Constitucional de la clasificación de los trabajadores, destacando la siguiente tesis:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la

¹²¹ Las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión establece: Artículo 54. La clasificación de los trabajadores de base según sus categorías, se realizará en los términos del artículo 20 de la Ley, tomando en consideración las funciones que desempeñen en el puesto que ocupen, conforme al Catálogo Institucional de la Cámara de Diputados, o en su defecto del Catálogo General de Puestos de Gobierno Federal.

*naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.*¹²²

Esto se ha mantenido así, ya que sin ser óbice el hecho de que la Ley Burocrática indique quienes son servidores públicos de confianza, así como la denominación de puestos, ello debe ser entendido de manera enunciativa y no limitativa, en virtud de que en la controversias de esta índole se estudian las funciones que desempeña el servidor. Por lo que no solamente son trabajadores de confianza los que se hacen funciones que se mencionan en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni tampoco sólo los puestos que aparecen literalmente, pues de conformidad con la naturaleza de las funciones que se realizan, pueden surgir otros puestos no enunciados en la ley, de ahí la importancia de la existencia de los catálogos.¹²³ Del mismo modo, las dependencias de forma audaz, para evitar que gran cantidad de trabajadores obtengan la estabilidad en el empleo, han conseguido formular dentro de su catálogo de puestos, la categoría de “operativo”, lo que sin cortapisas los encuadra como trabajadores de confianza, aunque no desarrollan ninguna función de esta naturaleza y en cambio realizan labores de apoyo como los trabajadores de base, lo cual a todas luces representa un engaño, una burla y por ende un atropello a los derechos de miles de trabajadores.

¹²² Tesis: P./J. 36/2006, Novena Época, Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Materia: Laboral, p. 10.

¹²³ Sanchez Avendaño, Patricia, “*Los derechos laborales de los servidores públicos*”, en “El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”, op. cit., p. 127.

En síntesis, vemos que la clasificación de los servidores públicos obedece en primer término a la modulación que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a la jerarquía que está encabezada en primer lugar por los servidores públicos de elección popular; en segundo lugar a los que obtienen nombramiento por el Congreso de la Unión y los que obtienen la ratificación por uno de los órganos legislativos que lo componen, así como los que son nombrados directamente por el Presidente; en tercer lugar se encuentran los que encabezan las unidades administrativas, que son Directores, Subdirectores, Jefes de departamento, todos los anteriores considerados funcionarios y; en cuarto lugar los empleados de base, aunque también figuran dentro de este nivel, algunos trabajadores de confianza, de ahí que la clasificación se indique en la ley y en los catálogos de puestos, considerando las funciones que realicen.

Por último, es necesario mencionar antes de cerrar este punto temático, que dentro de la categoría de los puestos de confianza, figuran los que pertenecen al servicio profesional de carrera, aunque estos se distinguen de todos los demás puestos por la razón de que gozan de ciertos derechos que no gozan los demás trabajadores de confianza, lo cual será tratado en los siguientes puntos.

2.4. Derechos y obligaciones de los servidores públicos

Ya teniendo la idea de la clasificación de los servidores públicos, ahora procedemos a exponer los derechos y obligaciones que les son inherentes por la investidura de sus cargos. Ha sido de gran importancia comprender las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias como patrón equiparado y los servidores públicos como trabajadores, toda vez que al ser comprendida como tal, es de lógico que de este vínculo jurídico nacen derechos y obligaciones, las cuales se encuentran reguladas por el derecho.

Derechos

Como punto de partida, tenemos que los derechos, positivamente hablando, están consagrados en la Constitución Política, dado que de acuerdo con la pirámide

de jerarquía normativa kelseniana, la norma Constitucional está por encima de todas las normas. Por ello es apropiado comenzar haciendo referencia al apartado B de la Constitución, pese a que anteriormente hemos tratado su historia y algunos principios que consagra.

Los derechos sustantivos que otorga el Código Fundamental en beneficio de los trabajadores, son la piedra angular de los demás derechos que se consagran en la Ley ordinaria y en los demás instrumentos en donde se establezcan, ya que si bien la Constitución enuncia ciertos derechos, estos pueden ser mejorados por los titulares de las dependencias sin contravenir las disposiciones que la misma norma constitucional establece.

Es preciso anotar que si bien es cierto que el apartado B del artículo 123 de la Constitución, se refiere a trabajadores y que en una fracción a trabajadores de confianza, como lo vimos anteriormente, cierto es también que estos últimos, como vimos también gozan de ciertos derechos, al igual que los de la otra categoría como lo es los de base. Este apartado remite a la ley para establecer las bases y los mecanismos para que se garanticen los derechos de los trabajadores. En este supuesto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado en su artículo 8, menciona que solo los trabajadores de base están comprendidos en todos y cada uno de los derechos que consagra todo el cuerpo de dicha ley. Esto a *prima facie* parecería que los trabajadores de confianza están desprotegidos, pero no es así, en virtud de que como lo indica la misma Constitución, tienen derecho a la protección del salario y a la seguridad social.

El poder revisor de la Constitución al promulgar la adición del apartado B tuvo la intención de proteger a los trabajadores, atendiendo a los principios de la justicia social, que merece el servidor público. Ha habido posturas en contra de la actual redacción del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en razón de que es considerado violatorio de la disposiciones constitucional, como la que apunta Bolaños Linares al decir que “se considera claramente inconstitucional

ya que la fracción XIC del apartado B del artículo 123 Constitucional decreta la protección al salario y los beneficios de la seguridad social de la que gozan dichos servidores públicos, por lo cual, que estos se excluyan de la ley laboral burocrática representa una violación directa al texto constitucional, además de que el artículo 123 de la Constitución en su primer párrafo establece el derecho al trabajo, que interpretado en conjunto con la protección al salario implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sí tienen derechos laborales. Lo que no tienen es estabilidad en el empleo,...lo que vulnera el artículo 1 de la Constitución”¹²⁴

Aunque como ya lo atisbábamos, pareciera que los trabajadores de confianza no tienen derechos, la realidad es que de la misma literalidad de la Constitución, haciendo una interpretación extensiva, vemos que los trabajadores de confianza tienen los mismos derechos y prerrogativas, excepto a la indemnización y a la estabilidad en el empleo. Esto se debe a que la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regula cuestiones relativas al salario, como son, la forma en que ha de pagarse, la jornada laboral, los días de descanso, las vacaciones, el aguinaldo, y aún más, como es el caso del pago de horas extras, lo cual es necesario remitirnos a la Ley Federal del Trabajo, ya de la misma Ley burocrática autoriza la supletoriedad en figuras relativas al salario que no estén reguladas expresamente.

De igual manera la ley establece ciertos derechos a favor del trabajador, como el que se le trate con respeto, lo cual sería totalmente absurdo, el que a los trabajadores de confianza se les privara de este derecho. Si esto fuera así, se originarían violaciones graves a los derechos humanos, que sin duda atentarían contra la dignidad de la persona. Así las cosas, procederemos a describir los derechos de los servidores públicos que se encuentran consagrados en el apartado B del artículo 123 Constitucional:

¹²⁴ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, pp. 49-50.

1. La Jornada de Trabajo se encuentra regulada en la fracción primera la cual dispone:

“La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas”.

Esta disposición es acorde con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7, inciso d), y el Protocolo de San Salvador, en su numeral 7, inciso g), que establece la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales.

La regulación legal de la jornada de trabajo, fue uno de los temas más discutidos y estudiados en el derecho del trabajo en el globo. La Ley burocrática establece un marco regulador sobre la jornada señalando en su artículo 14, la nulidad de las condiciones de trabajo cuando una jornada sea mayor que la permitida por la ley así como cuando una jornada sea inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa, definiendo la existencia de jornadas diurna, nocturna y mixta en los siguientes términos.

“Jornada diurna: La comprendida entre las seis y las veinte horas, con una duración máxima de ocho horas.

Jornada nocturna: La comprendida entre las veinte y las seis horas, con una duración máxima de siete horas.

Jornada mixta: Comprende periodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, con una duración máxima de siete horas y media.”

La jornada máxima se reducirá, cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, teniendo en cuenta el número de horas que puede trabajar una persona sin sufrir quebranto en su salud.

Asimismo, cuando se extiende la jornada por necesidades del servicio, por disposición expresa constitucional, tendrá derecho a que se le paguen las “horas extras” con el doble de la remuneración o triple si es en día inhábil, remitiéndonos a la supletoriedad de la Ley Federal de Trabajo, como ya lo habíamos mencionado.

2. El día de descanso se contempla en la fracción II de la siguiente forma:

“Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro”.

Aquí podemos apreciar que el constituyente revisor, dejó abierta la posibilidad de que los titulares de las dependencias puedan otorgar más días, lo cual sucede en la actualidad, ya que en la mayoría de las dependencias, se laboran cinco días a la semana. El artículo 29 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral¹²⁵.

¹²⁵ Los días de descanso obligatorio a que refiere la ley que nos ocupa, se encuentran establecidos en el Decreto por el que se establece el Calendario Oficial, vigente (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1993 y su última reforma publicada el 27 de enero de 2006), que incluso ya contempla los famosos fines de semana largos. Para mayor referencia, nos remitimos a su artículo segundo que dice:

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas relaciones de trabajo se rijan por el Apartado B) del artículo 123 Constitucional, observarán como días de descanso obligatorio para sus trabajadores, los siguientes:

1° de enero;

El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;

El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;

1° de mayo;

5 de mayo;

Para los trabajadores de base, puede darse el caso de que en las Condiciones Generales de Trabajo se pacten algunos otros días de descanso obligatorio, incluso algunos acordados por los sindicatos y los titulares, como el tradicional día de las madres. En los supuestos en que el Estado y sus trabajadores determinen como día de descanso obligatorio, entre otros, el día domingo, y si los trabajadores prestan sus servicios en ese día, tendrán derecho a un pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo¹²⁶.

3. Las Vacaciones se encuentran determinadas en la fracción III de la siguiente manera:

“Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año”

Martínez Morales, apunta que las vacaciones son “el periodo de descanso al que tienen derecho los trabajadores”, que la “finalidad de las vacaciones es recreacional: que permita al empleado cambiar de rutina, descansar”¹²⁷. Esto ha sido aceptado por todas las autoridades, tanto burocráticas, patronales y epistemológicas, ya que se afirma que el descanso impacta en el rendimiento físico e intelectual de la persona, lo cual es benéfico no solo para su eficacia en su desempeño, sino para su salud.

Ha sido práctica recurrente, que en algunas dependencias los sindicatos han logrado conseguir un mayor número de días para sus agremiados, fijando esta prestación superior a la ley en las Condiciones Generales de Trabajo, no así para los trabajadores de confianza o de base.

16 de septiembre;

El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

1º de diciembre de cada seis años, con motivo de la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; y

25 de diciembre.”

¹²⁶ Sánchez Avendaño, Patricia, *op. cit.*, p. 132.

¹²⁷ Martínez Morales, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho burocrático*, 2ª. ed., México, Oxford, 2000, p. 111

4. El derecho al salario que ha de devengar el servidor público, se encuentra plasmado en la fracción IV, la cual se transcribe:

“Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas”.

Bolaños Linares apunta que por salario “se entenderá cualquiera que sea su denominación, la retribución que debe pagar el Patrón-Estado al trabajador por su trabajo, integrándose con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Así mismo indica que la ley establece que el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.¹²⁸

Quizá el derecho al salario tal y como aparece en nuestra Constitución, específicamente para este apartado, es muy limitada, pues solo indica como habrá de fijarse, pero a diferencia de la fracción VI del apartado A¹²⁹, no describe que es lo que ha de cubrir, aunque este último tampoco nos indica como se ha de

¹²⁸ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, p. 36.

¹²⁹ Fracción VI del apartado A del artículo 123 Constitucional: Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

componer, por lo cual nos remite a la Ley para conocer sus elementos y características.

La Ley Burocrática establece que el salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas; aclarando que los niveles de sueldo del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo deberán incrementarse en el mismo porcentaje en que se aumente éste¹³⁰.

También, existen complementos al salario que forman parte de este, desligados del salario básico, lo cuales consisten en recibir en cantidad líquida ciertas prestaciones como los vales de despensa, quinquenios, aguinaldos, fondo de ahorro capitalizable, seguro de separación y prima vacacional. Destacando que las Condiciones Generales de Trabajo también pueden contener ciertos incentivos, compensaciones, premios y prestaciones en dinero, que se hacen extensivas a ciertos trabajadores de confianza.

5. El Ingreso al servicio público figura en la fracción VII de la siguiente manera:

“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;”

La literalidad de este precepto, no hace pensar que para ingresar al servicio público, es por la capacidad y la demostración de aptitudes para desempeñar un puesto, lo cual en gran medida no se cumple, entre otras cosas por la manipulación y acuerdos que hacen los titulares de las dependencias con sindicatos y con otros

¹³⁰ Sanchez Avendaño, Patricia, *op. cit.*, p. 134.

factores de presión, incluso por compadrazgos y vínculos familiares. Estas prácticas están toleradas por la misma Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado

Quizá los únicos servicios personales que pueden presumir de un proceso riguroso en el ingreso, podrían ser los del servicio civil de carrera, toda vez que existe un marco legal específico para este proceso, lo cual abordaremos más adelante.

6. El ascenso y promociones de los trabajadores, se encuentra incluida en la fracción VIII, en los siguientes términos:

“Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia”

Es derecho, en teoría es exclusivo para los trabajadores de base, en virtud de que los tabuladores de salarios contienen un nivel salariales de acuerdo a cada puesto, y que también los movimientos de ascenso y promoción se pueden dar por las vacantes para que las ocupen los trabajadores de inferior categoría, de acuerdo a la valoración y calificación de los factores escalafonarios. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece la existencia de una Comisión Mixta de Escalafón, integrada por representantes del titular y del sindicato, encargada del procedimiento para la ocupación de plazas vacantes y de nueva creación. Han sido muy señaladas las prácticas viciosas para llevar a cabo estos procedimientos, ya que es muy común que los titulares y los sindicatos, antepongan sus intereses en vez de valorar las aptitudes y la antigüedad.

7. La Estabilidad en el empleo se contempla en la fracción IX, como se indica a continuación:

“Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”

Como ya lo mencionábamos anteriormente, este derecho tiene relación directa con el tipo de nombramiento del que goza el trabajadores, el cual exclusivo para los trabajadores de base. Para tener derecho a la estabilidad, se necesita que la persona ingrese al servicio público mediante un nombramiento de base y que cumpla más de seis meses en el cargo sin nota desfavorable en su expediente. Por lo que en caso de despido injustificado, pueden demandar la reinstalación, y en caso de la eliminación de la plaza, la asignación a otra equivalente.

En cuanto a la indemnización, se establece que este derecho, en teoría también es exclusivo para los trabajadores de base, que en caso de despido justificado, estos pueden demandar la indemnización la cual constará de tres meses de salario y veinte días por año en haya durado la relación laboral. Es de especial interés advertir, que en el caso de los servidores públicos del servicio civil de carrera, se ha hecho extensivo este derecho, no así el de la estabilidad, aunque sí se contempla la figura de la licencia, como sucede con los trabajadores de base, para que puedan separarse temporalmente de su cargo previo cumplimiento de ciertos requisitos que exige la ley.

Asimismo, puede existir que dentro de las Condiciones Generales de Trabajo o la Normatividad presupuestal interna de las dependencias, las remociones de los servidores públicos de confianza incluyan como finiquito de la relación, una gratificación por los años laborados con el fin de evitar procesos ante los Tribunales.

8. El derecho a la sindicalización, se incluye en la fracción X, de la siguiente manera:

“Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”

En consonancia con esta disposición constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En lo que respecta a los trabajadores de confianza, estos no pueden formar parte de un sindicato. Empero, existen instrumentos internacionales que sólo indican la restricción para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y de los funcionarios, como lo señala el Convenio Internacional del Trabajo Número 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicalización.¹³¹ En por esto, que últimamente se han formado nuevas agrupaciones sindicales, las cuales han manejado la figura de la afiliación, en la cual han ingresado trabajadores de confianza, sobre todo aquellos que son clasificados como operativos.¹³²

9. La Seguridad Social la tenemos establecida en la fracción XI como sigue:

“La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

¹³¹ Sanchez Avendaño, Patricia, *op. cit.*, p. 141.

¹³² Cfr., p 94.

a) *Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

b) *En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.*

c) *Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.*

d) *Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.*

e) *Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.*

f) *Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.”

En general, la prestación de los servicios de seguridad social está a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual es un organismo descentralizado, que junto con la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, y el PENSIONISSSTE¹³³, conforman los entes encargados de brindar los servicios y prestaciones que indica la ley para beneficio de los trabajadores.

Se debe subrayar que como ya lo habíamos mencionado, la Constitución garantiza la protección del salario y la seguridad social para todos los trabajadores de confianza, con excepción de los miembros de las fuerzas armadas, en virtud de que cuentan con su propio organismo de seguridad social.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece dos regímenes de seguridad social,,: obligatorio y voluntario. El obligatorio comprende los Seguros de Salud, que incluye la atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad, y Derechos de los Servidores Públicos rehabilitación física y mental; el seguro de Riesgos de Trabajo; el de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y el seguro de Invalidez y Vida. Asimismo, incluye las siguientes prestaciones y servicios: préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda; préstamos personales, que pueden ser ordinarios, especiales, para adquisición de bienes de consumo duradero, y

¹³³ De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, la Comisión Ejecutiva del Fondo y la Vivienda mejor conocida como FOVISSSTE, es la entidad encargada de ofrecer créditos para la adquisición y mejoramiento de vivienda de todos los trabajadores, incluyendo a los funcionarios. Por su parte, el PENSIONISSSTE, es una entidad con carácter de empresa productiva del Estado, la cual está encargada de administrar los fondos para las pensiones de los trabajadores.

extraordinarios para damnificados por desastres naturales; servicios sociales consistentes en programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, servicios turísticos, servicios funerarios y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios culturales consistentes en programas culturales, programas educativos y de capacitación, atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo¹³⁴.

El régimen voluntario es al que se incorpora el trabajador cuando deja de prestar sus servicios en el servicio público para no quedar inerte y que voluntariamente sigue pagando sus cuotas a fin de continuar en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio con excepción del de riesgos de trabajo. El trabajador debe notificar dentro de los 60 días posteriores a la separación de su empleo su deseo de continuar voluntariamente en el régimen, las cuotas se pagaran por año o por bimestre anticipado. Entre los requisitos adicionales, para que el trabajador tenga derecho a incorporarse al seguro de salud deberá haber laborado como mínimo cinco años en la dependencia¹³⁵.

10. El derecho de acceso a la justicia de los trabajadores al servicio del Estado, considerado como complementario del derecho fundamental establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plasma en la fracción XII en los siguientes términos:

¹³⁴ García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika, *Derechos de los servidores públicos*, Serie "Nuestros Derechos", INAP, UNAM y IJ, 3ª ed., México, 2014, pp. 79-80.

¹³⁵ La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 200 establece: El Trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna Dependencia o Entidad y no tenga la calidad de Pensionado, podrá solicitar la continuación voluntaria en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio, con excepción del seguro de riesgos del trabajo y, al efecto, cubrirá íntegramente las Cuotas y Aportaciones que correspondan conforme a lo dispuesto por el régimen financiero de los seguros en que desee continuar voluntariamente. Las Cuotas y Aportaciones se ajustarán anualmente de acuerdo con los cambios relativos que sufra el Sueldo Básico en la categoría que tenía el interesado en el puesto que hubiere ocupado en su último empleo. Para el caso del seguro de salud se requerirá que el Trabajador acredite haber laborado, cuando menos, cinco años en alguna Dependencia o Entidad incorporada al Instituto. El pago de las Cuotas y Aportaciones se hará por bimestre o anualidades anticipados.

“Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.”

En este tenor, el legislador ordinario obedeciendo al mandato constitucional, estableció en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la conformación de un órgano con funciones jurisdiccionales tripartita para dirimir las controversias suscitadas entre los trabajadores y los titulares de las dependencias, así como las cuestiones de tipo colectivo y sindical, dicho órgano es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se excluyó de la jurisdicción de este órgano, las controversias que tiene que ver con los servidores públicos que enumera la fracción XIII de la Constitución¹³⁶.

Ya habiendo descrito los derechos que consagra la Constitución a favor de los trabajadores al servicio del Estado, es importante mencionar, que estos derechos, no solamente se recogen en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que se incluyen además en las Condiciones Generales de Trabajo, que como apuntábamos, guarda cierta similitud con un contrato colectivo de trabajo, pero de ninguna son lo mismo¹³⁷. El Capítulo II del Título Tercero de la

¹³⁶ Los servidores públicos que alude la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional son: Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

¹³⁷ DIFERENCIAS SUSTANCIALES: respecto al contenido de las condiciones generales de trabajo. L.F.T.- En el artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo, se establece el contenido de los contratos colectivos de trabajo, que es el siguiente: Artículo 391. El contrato colectivo contendrá: I. Los nombres y domicilios de los contratantes; II. Las empresas y establecimientos que abarque; III. Su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado o para obra determinada; IV. Las jornadas de trabajo; V. Los días de descanso y vacaciones; VI. El monto de los salarios; VII. Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda; VIII. Disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento; IX. Las bases sobre la integración y funcionamiento de las Comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta Ley; y,

Ley burocrática, se denomina, “Condiciones Generales de Trabajo”, en donde los artículos 63, 64 y 65 estableciéndose que en ellas se determinarán por los titulares de las dependencias al inicio del ejercicio los periodos de administración, y en estas de abordaran aspectos como la jornada, los horarios, seguridad salud e higiene en el trabajo, disciplina. También pueden establecerse cuestiones sobre el salario, primas, estímulos, y otras prestaciones, que de ninguna forma serán inferiores a lo que marca la ley.

Otro aspecto importante, es que siguiendo la intención del poder revisor de la Constitución de proteger a los trabajadores de confianza, están considerados dentro de las condiciones generales de trabajo, con excepción de los que realizan las funciones que vienen descritas en el artículo 5º de la ley, es decir, todos los funcionarios que son mandos medios y superiores. Esto se dá en razón de que son considerados “trabajadores operativos” como ya lo habíamos mencionado, lo cual *de facto* atenta contra el mandato de igualdad que consagra la Constitución, debiendo imperar en las plantillas de los trabajadores de las dependencias, con una discriminación evidente por el hecho de que esta categoría de trabajadores, aun adquiriendo la antigüedad de seis meses y realizando las funciones de base que marca la ley, no son susceptibles de gozar el derecho de estabilidad en el empleo

X. Las demás estipulaciones que convengan las partes. Y conforme al diverso 393, la falta de estipulación del salario provocará la nulidad del pacto colectivo. L.F.T.S.EDO.- En el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establecen el contenido de las condiciones generales de trabajo, que es el siguiente: Artículo 88.- Las condiciones generales de trabajo establecerán: I.- La intensidad y calidad del trabajo; II.- Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; III.- Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas. IV.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, y V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Como se observa no contiene una previsión especial sobre la fijación del salario, ya que por obvias razones éste se fija en el presupuesto de egresos, incluso en el diverso artículo 91 de la Ley se requiere la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dichas condiciones, cuando contengan prestaciones que sean a cargo del Gobierno Federal. Respecto a la libertad del patrón para la fijación de las condiciones generales de trabajo. L.F.T.- Conforme al apartado “A” del artículo 123 Constitucional, la negociación colectiva es libre y tiene por objeto buscar el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. L.F.T.S.EDO.- Conforme al régimen del apartado “B”, los titulares de las dependencias no pueden libremente establecer condiciones de trabajo, toda vez que quedan sujetos a las normas y restricciones presupuestales y a los lineamientos generales que rigen para el Gobierno Federal.

aunque sí de otros beneficios establecidos en las Condiciones Generales de Trabajo, por ministerio de ley¹³⁸.

Por último, no se omite mencionar que existen otro tipo de prestadores de servicios, como lo son los que se encuentran contratados por el régimen de honorarios, es decir, por un contrato de servicios profesionales que en teoría se encuentra regulado por el derecho civil. Este tipo de prestadores, aunque objetivamente su relación jurídica no tiene naturaleza laboral, *de facto* realizan labores y cumplen con un horario de trabajo y son requeridos de forma presencial, lo cual se equipara a una relación laboral. Máxime la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹³⁹, les garantiza el acceso a los servicios médicos, lo cual viene a acusar que el legislador ha tenido la consideración de proteger este importante sector que brinda sus servicios en las instituciones públicas. Estos prestadores están excluidos de las Condiciones Generales de Trabajo.

Obligaciones

¹³⁸ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 65 fracción XII establece: Las condiciones de trabajo, los beneficios económicos y las demás prestaciones derivadas de los contratos colectivos de trabajo o que se fijen en las condiciones generales de trabajo de la Administración Pública Federal, no se harán extensivas a favor de los servidores públicos de mandos medios y superiores y personal de enlace.

Los titulares de las entidades, independientemente del régimen laboral que las regule, serán responsables de realizar los actos necesarios y la negociación que sea procedente, durante los procesos de revisión de las condiciones generales de trabajo o de los contratos colectivos de trabajo, así como durante las revisiones de salario anuales, para que los servidores públicos de mando y personal de enlace al servicio de las entidades queden expresamente excluidos del beneficio de las prestaciones aplicables al personal de base, en los términos del artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo, en aplicación directa o supletoria según se trate, con excepción de las de seguridad social y protección al salario.

¹³⁹ La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 6, fracción establece en la fracción XXIX establece que trabajador, son las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

Como ya apuntábamos, en todas las relaciones jurídicas se conceden derechos y se imponen obligaciones. En el tipo de relación jurídica que nos ocupa, las obligaciones de los servidores públicos vienen establecidas en diversos ordenamientos, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las circulares en donde se indican ciertas conductas que debe guardar el personal de las instituciones.

En el plano Constitucional se indican obligaciones de los servidores en general y obligaciones específicas, estas últimas dirigidas a aquellos que ocupan altos cargos de la Federación, como la que establece la protesta del cargo.¹⁴⁰ De manera enunciativa, merece especial mención la disposición constitucional del artículo 109 de nuestra ley fundamental, que obliga al servidor público a salvaguardar la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos conforman el conjunto de principios que forman los imperativos categóricos del servidor público y justifican la aplicación de sanciones, por lo que su fin no es otro que el de formar una actitud ética en el desempeño de sus funciones del servidor público.

A decir de López Olvera, estos principios o valores representan proposiciones jurídica o directivas, pero no tienen un desarrollo normativo; es decir, el principio es más bien un criterio fundamental en sí mismo, que marca, de alguna manera, el sentido de justicia de las normas jurídicas¹⁴¹.

En el marco normativo, parece ser que las obligaciones impuestas a los servidores públicos, se bifurcan en responsabilidades y obligaciones de índole laboral. En las que tienen que ver con la responsabilidad, tenemos que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue el ordenamiento primigenio en la materia, se establecen cuáles eran las conductas que afectaban el

¹⁴⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 128 establece: Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

¹⁴¹ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013), *op. cit.*, p. 95.

buen desempeño de los servidores públicos. Esta Ley promulgada en 1982, vino a complementarse posteriormente con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el fin de separar la responsabilidad administrativa.

La responsabilidad, en primer término, según la Enciclopedia Jurídica Mexicana, “puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”¹⁴².

Como lo mencionamos, se ha incorporado al orden jurídico la responsabilidad administrativa, obedeciendo a una exigencia material de separarla la responsabilidad política, en virtud de que esta última es atribuida a los servidores públicos de elección popular y a los de más alto nivel. La responsabilidad administrativa se define como “aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.¹⁴³ Aún con los principios que se han citado, la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, plantea aún otros valores como disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas y eficacia, en donde también se prescriben conductas que todo servidor público está obligado a realizar, ya que de lo contrario se puede llegar a desarrollar, según su gravedad, un procedimiento que concluya con una sanción impuesta al servidor público, la cual puede ir hasta la inhabilitación y si se llegare a la tipificación de un delito hasta prisión.

¹⁴² Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002, página 168

¹⁴³. *Idem*.

Por otra parte, en el carácter laboral de los servidores públicos, el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera las obligaciones de los servidores públicos, como se muestra a continuación:

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Este artículo enuncia cuales son las obligaciones que tienen que cumplir los trabajadores, ya que de no hacerlo se verán sujetos a un procedimiento administrativo interno para que se pueda proceder a la remoción de su

nombramiento, es decir, el incumplimiento de estas obligaciones puede dar procedencia a la suspensión o cese del trabajador, lo cual será resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tal y como lo dispone la fracción V del artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a continuación se transcribe:

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Por lo que se refiere al procedimiento interno que mencionábamos, el artículo 46 Bis de la misma Ley dispone lo siguiente:

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a

levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

No obstante que se mencionan estas obligaciones de índole laboral, y que en teoría están dirigidas a los trabajadores de base, los demás trabajadores como es el caso de los de confianza operativos, pueden demandar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en caso de ser cesados, la reinstalación o indemnización que la Constitución establece, ya que como lo mencionamos, muchos de los puestos de confianza operativos, no aparecen en el artículo 5 de la Ley, y también puede darse el caso de que tampoco se realicen las funciones que son exclusivas para los puestos de confianza, lo cual puede derivar de que en la *litis*, el Tribunal resuelva si el cargo del servidor público conforme a sus funciones sea calificado de base, y con ello dará lugar a que se le reinstale, siempre y cuando se acredite lo anterior y se desvirtúen los hechos que dieron motivo al cese.

3. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

3.1. Aspectos generales del servicio civil de carrera

A medida que ha avanzado la democracia en los países, la ciudadanía ha demandado mejores servicios a los gobernantes, así como mayor eficacia en las funciones del aparato administrativo público. Ello se debe a que la competencia

política ha propiciado la necesidad de distinguirse de la administrativa, para que las labores propias de la administración, es decir, las que tienen que ver el ejercicio de las funciones específicas de los órganos públicos, cumplan a cabalidad con los mandatos constitucionales, haciendo imperiosa la necesidad de contar con personal cualificado desprendido en cierta medida de lo político.

En países bajo un régimen constitucional y democrático, deben de consolidarse cambios estructurales que permitan legitimar más a los gobiernos, puesto que quienes detentan el poder están ávidos de sentir el respaldo popular para llevar a cabo su proyecto de nación, y ello implica un eficaz desempeño de las instituciones. De este modo el servicio profesional de carrera se erige como un cambio estructural que puede traer mayor gobernabilidad, una mejor rendición de cuentas y con ello un mayor bienestar social.

Por otro lado, para efectos prácticos otra de las causas que hacen necesario el establecimiento de un servicio profesional de carrera, es que ante la periodicidad incierta en los cargos de titularidad de muchas dependencias, se debe plantear que por lo menos exista personal cualificado que ante los cambios, pueda servir a mantener el buen funcionamiento de la institución, así como de apoyar a la estructura jerárquica a organizar el trabajo y cumplir con sus deberes.

Ante estas necesidades, se ha considerado que teóricamente las personas que conforman el servicio civil de carrera, deben estar desprovistas de afinidades políticas, ya que las labores que realizan deben revestir objetividad y eficacia, puesto que es con base a la aptitud, la capacidad y los méritos que se llega a formar parte del mismo.

López Olvera señala que el servicio de carrera entraña la profesionalización de los servidores públicos basada en requisitos específicos de ingreso, permanencia y ascenso, que reconocen y valoran los méritos, lo que implica “que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una

profesión no como un empleo”, incluye, por tanto, un proceso de formación profesional integral que conlleva una permanente capacitación y actualización, por lo que puede entenderse como un sistema regulador del ingreso, permanencia y promoción, fundado en el desempeño y en la capacidad profesionales.¹⁴⁴

A guisa de ejemplo, Bolaños Rigel aludiendo al servicio profesional electoral, apunta que es la piedra angular en el que descansa principalmente la función de organizar las elecciones, donde es gestionado por una Dirección Ejecutiva creada específicamente para dicho servicio, la cual tiene a su cargo diversos procesos, dentro de los cuales son esenciales los de: incorporación, formación y desarrollo profesional, evaluación, promoción e incentivos y, sanciones. Indica también que la operación y desarrollo del servicio se basan en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros.¹⁴⁵

Rubén Cuevas Plancarte menciona que el Servicio Civil de Carrera “es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro”.¹⁴⁶

De acuerdo con Mauricio Merino, el servicio civil se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato

¹⁴⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013) *op. cit.*, p. 81.

¹⁴⁵ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁴⁶ Cuevas Plancarte, Rubén, “*Profesionalización del Servidor Público; ¿Servicio Civil de Carrera?*”, en *El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales*, México, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999, p. 19.

a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular.¹⁴⁷

Raymundo Amaro Guzmán indica que el servicio civil en su más amplio sentido puede significar:

a) el sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del gobierno;

b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;

c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.¹⁴⁸

Desde un punto de vista subjetivo, Omar Guerrero valiéndose de las acepciones sobre el servidor público de carrera de Alemania, Francia y Gran Bretaña menciona que “este servidor, es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado” y más adelante señala “otro rasgo relevante que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera

¹⁴⁷ Merino, Mauricio, *Servicio Civil*, en *Diccionario de Política y Administración Pública*, tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1981, pp. 482-483.

¹⁴⁸ Amaro Guzmán, Raymundo, *Derecho y práctica de la función pública*, Santo Domingo, República Dominicana, Oficina Nacional de Administración Pública, 1996, p. 120-121.

administrativa; la carrera exige su profesionalización; y ésta se basa en la formación y el perfeccionamiento continuos”¹⁴⁹.

Por su parte, María del Carmen Pardo, el servicio civil de carrera en su aspecto conceptual, es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o de partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades.¹⁵⁰ Esta autora comparte el elemento esencial de la pureza apartidista e ideológica que deben tener los servidores públicos del servicio civil de carrera, ya que destaca la objetividad como directriz primordial en el desempeño de sus funciones.

Con estas ideas podemos definir al servicio civil de carrera como una institución que se compone de políticas dirigidas a los servidores públicos con el objeto de que se profesionalicen para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión y el funcionamiento de los órganos del Estado al cual se encuentran adscritos y que comprende un sistema para el ingreso, selección, promoción y permanencia de los servidores públicos para un correcto desempeño en las encomiendas.

Ya teniendo clara la idea de los principales aspectos que se observan en el servicio civil de carrera, procederemos en el siguiente punto temático a analizar en qué consiste la profesionalización del servidor público que pertenece a esta categoría, ya que involucra el desarrollo de conceptos y factores para comprender que entendemos por la profesionalización.

3.2. Profesionalización del servidor público

¹⁴⁹ Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*, Serie Estudios Jurídicos Núm. 5, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 12.

¹⁵⁰ Pardo, María del Carmen. *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Serie: Rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 9.

Hablar de profesionalización del servidor público, es tocar un tema que implica bastante discusión, ya que en los últimos años la reputación que se ha ganado la burocracia en su conjunto apunta a un juicio bastante distinto a lo que entendemos como profesional, pese a que se ha venido avanzando en la conformación del servicio de carrera en la administración pública y en otros órganos del Estado Mexicano.

Profesionalizar al servidor público, es la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones establecidas y la mejor forma de cómo han de desempeñarse y obviamente de quienes las llevan a cabo. Esto conlleva, no sólo a la transformación y apretura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente el garantizar una permanencia y promoción de los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.¹⁵¹

La formación y preparación son acciones que están estrechamente vinculadas con la profesionalización, en donde estas tres de acuerdo al contexto de nuestro tema, consisten en procesos que tienden a dotar a los individuos de conocimientos y habilidades para que sea competitivo, con el objetivo de que tales procesos contribuyan a la obtención de logros complejos.

Como ya lo mencionábamos, Omar Guerrero alude a una carrera administrativa, la cual puede verse como un rasgo de modernidad en la que los servidores públicos profesionales están destinados a atender sus eminentes y diversas responsabilidades en el orden administrativo, la diplomacia y la judicatura.¹⁵² De esta manera la carrera administrativa propicia el desarrollo del profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública, el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso al

¹⁵¹ Mejía Lira, José, “*Profesionalización del Servidor Público*”, *Profesionalización de los Servidores Públicos, IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública*, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1676/19.pdf>, página web consultada el 12 de julio de 2016.

¹⁵² Guerrero, Omar, (2003) *op. cit.*, p. 5.

servicio y la promoción de personal, así como la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad¹⁵³.

Para no salirnos del tema de la profesionalización, José R. Castelazo menciona que se ha definido clásicamente a la *profesión*, como disciplina, arte o ciencia sólo se avala si está legal y socialmente reconocida y certificada, a partir de las demandas del sistema y por añadidura, de las distintas responsabilidades que conlleva¹⁵⁴. Este autor esquematiza las características que tiene la profesionalización en el servicio público, ya que afirma que las profesiones se requieren atendiendo a:

Sus funciones sustantivas. Es posible suponer que los médicos trabajen en salud pública, los maestros en educación pública, los ingenieros en comunicaciones y transportes, los abogados en la procuración de justicia, los economistas en cuestiones hacendarias, los agrónomos en agricultura, los contadores en fiscalización, y los administradores públicos en varios campos laborales. No obstante, agrega, que cada ente público se administra por un conjunto plural de profesiones, incluidas las provenientes de la sola experiencia y además desde una opinión muy personal, la profesión de abogado también es menester que se incluya en todas las dependencias, ya que la máxima de nuestra Constitución para el despliegue de las actividades del Estado implica forzosamente que se debe sustentar en una norma jurídica, además de que toda conducta de un servidor público, está sujeta a un orden tanto laboral como de responsabilidades administrativas.

Su tamaño. Trátese de un municipio, un estado o una república.

¹⁵³ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Citado por Guerrero, Omar, (2003) *op. cit.*, pp. 9 y 10.

¹⁵⁴ Castelazo, Jorge R., *Administración pública: Una Visión de Estado*, 2ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, pp. 225-226.

Su complejidad. Verbigracia, la coordinación intergubernamental y con la sociedad para la instrumentación de políticas públicas, etc.

Es así que a partir de estas características, es plausible que el servicio público posea, por decirlo así, una estructura multidisciplinaria para ciertas profesiones con el objetivo de cumplir de mejor manera posible el ejercicio de las funciones que tiene cada órgano estatal.

En este orden de ideas, Castelazo afirma que la profesionalización en el servicio público, “implica emprender y mantener un sistema con múltiples entradas, procesos y salidas, pues su cristalización pasa, necesariamente, por la modificación de las leyes y/o estatutos orgánicos de aquello vinculado al orden laboral, por la reingeniería permanente de procesos, las especificaciones de la utilización del espacio administrativo, las reglas del gasto corriente en la gestión pública y la corresponsabilidad de la sociedad en la trama de la función pública. Dicha corresponsabilidad comienza desde su planeación, aprobación, implementación de políticas públicas, y transcurre hasta su evaluación. Naturalmente, debe transitar por la inducción, capacitación, actualización y formación de los servidores públicos en sus distintos ámbitos, niveles y atendiendo a sus atribuciones específicas” y por último agrega que “la profesionalización va más allá de centrar su atención en el individuo para incluir a la organización completa. Dicho en otros términos, se profesionaliza un ente público, con todos sus componentes, y no solamente a los servidores públicos.”¹⁵⁵

Con base en lo anterior, es de resaltar la importancia de que la profesionalización requiere no solo que el personal que forma parte de la plantilla de servicios personales de las dependencias públicas esté preparado, sino que además requiere de una estructura, que va desde la normatividad interna hasta la organización operativa para que al conjugarse con el capital humano los servidores públicos profesionales puedan desplegar sus actividades con mayor eficacia, y así

¹⁵⁵ Castelazo, Jorge R., *op. cit.*, p. 228.

obtener los resultados deseados, y por supuesto la satisfacción de la ciudadanía. Esto tiene que ver con lo que cita Omar Guerrero de Hegel, acerca de que en tanto que el cargo y la organización representan la *objetividad* de las funciones del Estado, la carrera administrativa formada por servidores públicos encarna el aspecto objetivo.¹⁵⁶

El mismo Omar Guerrero, indica que la carrera administrativa supone el desarrollo profesional del funcionario público, que entraña un proceso de selección y formación previa al ingreso; un desempeño ascendente a través de una escala regida por el principio de mérito; un proceso de formación continua; y un minucioso programa de entrenamiento práctico¹⁵⁷.

En resumen, la profesionalización del servicio público puede concebirse como la implantación de especialización por medio de procesos formales, públicos, abiertos y competitivos de la carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con eficiencia y eficacia, y que impliquen además un sistema de acceso y permanencia en el servicio.

La profesionalización del servidor público es una condición para que el Estado realice las funciones que le son propias, desterrando prácticas como la improvisación, la discontinuidad y la incompetencia. Se trata de que el servidor público realice sus labores utilizando los conocimientos de su experiencia y los inherentes a su formación profesional, que sirva de apoyo en cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas.

Así las cosas, la profesionalización se entiende como un proceso perfectible al cual se somete-voluntariamente o empujado por las circunstancias de índole laboral-un individuo cualquiera con el fin de pulir cotidianamente su quehacer. Los

¹⁵⁶ Guerrero, Omar, (2003) *op. cit.*, p. 9.

¹⁵⁷ Guerrero, Omar, Principios de administración pública, Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, reedición 2007, consultado en <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf>, página web consultada el 20 de julio de 2016.

servidores del gobierno y la administración pública no pueden ser ajenos a este proceso de crecimiento individual y colectivo, por lo que el servicio civil de carrera ha connotado una apertura a que cualquier persona pueda participar en los procesos para su ingreso.¹⁵⁸

Teóricamente un servicio de carrera debe incorporar la profesionalización, como medio indispensable para la preparación, capacitación y la actualización permanente del servidor público, en virtud de la adaptación a los cambios estructurales, tecnológicos y a la misma dinámica que impacta el desarrollo de la función pública. Por ello es menester fomentar los valores de probidad, honestidad, eficiencia de los que anteriormente hablamos así como vocación de servicio, ya que ello contribuye enormemente a dignificar al servidor público y con ello la precepción y credibilidad en la acción de los entes públicos, complementándose con evaluaciones y la calificación de aptitudes y actitudes como la iniciativa, creatividad, la observancia a la normatividad y el cumplimiento de metas programadas y de resultados, de lo cual tocaremos en el siguiente punto.

3.3. Funcionamiento del servicio profesional de carrera

En virtud de que hemos visto ya que el servicio profesional de carrera en conjunto es un sistema, que a su vez está conformado por otros sistemas, procederemos ahora a tratar como funciona este sistema.

Para comprender la complejidad de cualquier sistema, es preciso que nos remitamos a los postulados de la teoría de los sistemas sociales elaborada por Niklass Luhmann. Para este sociólogo alemán, el sistema social se encuentra integrado por diversos sistemas parciales, cuyas facultades de estructuración abarcan diversos aspectos del conjunto social, como lo político, lo económico, lo religioso, lo científico, lo jurídico, la educación, etc. También se interrelacionan unos

¹⁵⁸ Castelazo, Jorge R., *op. cit.*, p. 231.

con otros, de tal manera que el fallo en el funcionamiento de cualquiera de ellos puede afectar a los otros y –consiguientemente-hacer que el sistema total no funcione adecuadamente¹⁵⁹.

Se considera partir de esta proposición, ya que en todo este capítulo hemos descrito el servicio público con todas sus características, su parte objetiva y subjetiva, ahora lo abordaremos como un subsistema que se yergue dentro del complejo sistema político de nuestra sociedad mexicana. Así pues, el sistema que nos interesa para comprender la función del servicio civil de carrera, es el sistema político, ya que en él se vierten la producción de decisiones colectivamente coactivas, y de modo que la decisiones suponen elecciones, la política define el futuro como la incógnita y lo indeterminado como lo que está enfrentado. La capacidad de producir decisiones colectivamente coactivas está vinculada a la ocupación de un cargo político. Y en virtud de que los cargos electos deben lograr la aprobación de los ciudadanos para acceder a dichos cargos, deben satisfacer sus intereses, proponer mejoras y poner en evidencia los problemas. La dificultad se agudiza cuando se privilegia una perspectiva a largo plazo donde cada uno intenta asegurarse en el presente lo que podría necesitar en el futuro.¹⁶⁰

De acuerdo a esta postura, la legitimidad constituye un elemento *sine cuan non* para ejercer el poder de tomar decisiones que incidan en la gobernabilidad de una sociedad. Por lo tanto, los servidores públicos de más alto rango, como ya lo apuntábamos, son aquellos en primer nivel los que son elegidos popularmente por medio del sufragio universal, como los es el titular del ejecutivo, el Presidente de la República que además de ser jefe de estado es quien encabeza la administración pública. Así pues, el mandato que constitucionalmente le ha sido conferido por el

¹⁵⁹ Citado por Rafael Márquez Piñero, “*El pensamiento jurídico de Jakobs y la teoría sociológica de Luhmann*”, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 225-226 Mayo-Agosto, Año de 1999, p. 121.

¹⁶⁰ Urteaga, Eguzki, “*La teoría de sistemas de Niklas Luhmann*”, Contrastes, Revista Internacional de Filosofía, Departamento de Filosofía, Universidad de Málaga, Facultad de Filosofía y Letras vol. XV, año 2010, p. 310.

pueblo, le sitúa en una posición de asumir grandes responsabilidades, pero a su vez, el orden jurídico le otorga potestades para poder cumplir con las mismas.

Es así que en el sistema político moderno, particularmente en nuestro país, ha experimentado una evolución administrativa, la cual se ha llevado a cabo gracias a que el mismo sistema social global ha evolucionado. Y esta evolución se ha logrado en buena medida, a que otros sistemas como el de la educación e incluso el científico han impactado en el político, poniendo de relieve la necesidad de que el Estado satisfaga las demandas sociales, mediante el mejor funcionamiento de sus instituciones.

En este sentido, el servicio profesional que por sí mismo implica un subsistema del sistema político, tiene otras unidades sistemáticas (subsistemas) que tienen que ver con los valores, de acceso y organización, y el jurídico que a continuación se describen:

El *subsistema de valores* del servicio profesional de carrera se estructura en torno a dos valores: mérito, e igualdad. Con ello se busca promover la “meritocracia”, la cual consiste en considerar la mayor capacidad para ejercer los puestos en las instituciones públicas con eficacia y experticia, dada por su experiencia profesional o conocimientos específicos. Con ello, se intenta acabar con la improvisación, la incompetencia e incluso el la corrupción, para sustituirlos por el profesionalismo, el alto desempeño y la honestidad¹⁶¹. Yo agregaría que de igual forma la neutralidad constituye un valor dentro del servicio civil de carrera, ya que garantiza que el prestador del servicio ejecuta la voluntad política de sus superiores, y antepone su objetividad en su labor.

A su vez, estos valores de igualdad, mérito y neutralidad funcionan como el espíritu del mismo sistema del servicio profesional de carrera para que de manera

¹⁶¹ Méndez, José Luis y Dessauge Laguna, Mauricio I. “El servicio profesional: Una introducción general”, en *Servicio Profesional de Carrera*, Siglo XXI, México, 2011, p. 19.

global, las instituciones por medio de sus servidores públicos logren mayor eficacia en el cumplimiento de sus funciones y con ello lograr la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que menciona la Constitución Política.

Con lo anterior, podemos afirmar que en sí, el servicio profesional de carrera representa un sistema de comportamiento ético que debe guiar el funcionamiento de las instituciones y coadyuvar a la toma de decisiones.

Por otra parte, el *subsistema de acceso y organización* viene a complementar el sistema de valores, en virtud de que busca garantizar el mérito y la igualdad por medio de procesos relativos a la selección, formación y evaluación que acompañan el desarrollo de servicios profesionales. Estos procesos buscan garantizar que sean los hombres y mujeres con los mayores méritos quienes entren a formar parte del aparato burocrático, sobre todo en el desarrollo de funciones que requieren de la idoneidad de perfiles.¹⁶² En este tenor, los servicios civiles de carrera integran los siguientes subsistemas; de ingreso, de formación del servicio público, de promoción y de carrera, de evaluación del desempeño, y de suspensión y retiro del cargo¹⁶³.

Los subsistemas mencionados podemos relacionarlos con la gestión del servicio civil de carrera, los cuales tienen como principal función hacer que la formación, evaluación, incentivos y sanciones, se realice sin discriminaciones, en los mismos términos y con un rasero que imponga las mismas condiciones a todos los miembros del servicio civil.

En este orden, el sistema de ingreso se integra por instrumentos de acceso, es decir, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Dussauge Laguna, Mauricio I., Anatomía del servicio civil, Foro Internacional, 2002, pp. 745-808, consultado en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/PGG9A63UPCBRL8C7XTRLXXY2RBN265.pdf, página web consultada el 29 de julio de 2016.

de empleados. Busca incorporar a los profesionales más aptos, los que cuentan con las habilidades, las actitudes, las competencias, la formación académica y los conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un conjunto determinado de actividades.¹⁶⁴ A su vez, los servicios profesionales atesoran el valor de la igualdad de oportunidades en la gestión de personal, teniendo como imperativo que cualquier ciudadano, sin importar afinidad política, su raza, su credo, su género, etc., tiene derecho a ingresar a los puestos del servicio civil de carrera, siempre y cuando cumpla con los requisitos y pruebas previamente establecidas para ese fin.

El procedimiento de selección de los aspirantes comprende las etapas de: publicación de la convocatoria; registro del aspirante; revisión curricular; exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades; evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos; entrevistas, y determinación.¹⁶⁵

Así pues, el subsistema de ingreso tiene como su primer punto la publicación de una convocatoria abierta para ocupar los cargos, en la que se establecen las bases para participar (edad, formación académica, documentos, experiencia, etc.). Posteriormente, los procesos de selección incluyen exámenes, revisiones curriculares y entrevistas, en los que se tiene como objetivo probar el conocimiento, las habilidades y la experiencia del candidato para saber si es apto para ocupar el puesto. En estos procesos se deben procurar la existencia de un balance adecuado entre conocimientos específicos para el puesto concursado, sobre todo en áreas técnicas, y una base mínima de información que debe manejar el empleado del servicio civil de carrera.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Dussauge Laguna, Mauricio I, *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*, Artículo originalmente publicado en Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 6, Julio-Diciembre de 2006, consultado en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_3.pdf, página web consultada el 31 de julio de 2016.

¹⁶⁵ López Olvera, Miguel Alejandro, (2013) *op. cit.*, p.87.

¹⁶⁶ Pardo, María del Carmen, (2005), *op. cit.*, p. 15.

En la formación se pugna porque sea continua, ello debido a la evolución de las tecnologías de la información y la globalización. Esto implica que el servidor se capacite permanentemente ante el dinamismo social, así como por las reformas constantes que impactan directamente en el funcionamiento de las instituciones, lo cual hace necesario que exista una actualización en ciertas materias con el fin que aprenda nuevos conocimientos, se fomenten los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, además de que desarrolle sus habilidades en el cargo que desempeña y desde luego que logre una óptima adaptación en la organización del área en la que labora.

Dentro de la formación del servidor público, tenemos como principal objetivo fomentar la profesionalización, compartiendo esta misión con instituciones de investigación y enseñanza superior, para que se desarrollen diversos estudios sobre los procesos de actualización de la administración pública a fin de consolidarlos en la vida institucional, generando también la retroalimentación de las experiencias entre las instituciones públicas. En nuestro país son diversas las instituciones educativas, tanto públicas como privadas que participan en estos procesos de enseñanza para los servidores públicos.

En la evaluación, esta se impone con el fin de detectar deficiencias en la gestión e incumplimiento de los objetivos. Actualmente cada área o unidad de gasto, como se menciona en términos presupuestales, se trazan actividades y metas durante el año de ejercicio, en el cual se plantean objetivos para justificar el gasto asignado y repercutir en el buen funcionamiento de las instituciones. Lo primero que se tiene que considerar en los sistemas de evaluación del servicio civil de carrera, es su propósito, es decir, que es lo que se va a evaluar, dado que es distinto evaluar el desempeño general de las instituciones que a los servidores en lo individual.¹⁶⁷

En lo que respecta a los incentivos, estos tienen como principal objetivo estimular el desempeño de las actividades realizadas, ya sea en lo individual o

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 17.

colectivo, y que principalmente son compensaciones o premios por decirlo de una manera menos rebuscada, que repercuten en las percepciones del servidor, así como algunas prestaciones que buscan mejorar el nivel de vida, aunque dichas prestaciones se equiparan con las mismas que tienen otros servidores públicos como los operativos de confianza que describimos anteriormente, los cuales al igual que los empleados del servicio civil de carrera, están protegidos por la Constitución en lo relativo a su salario y la seguridad social.

Asimismo con estos incentivos, se otorgan mejores perspectivas de desarrollo desde el propio ámbito laboral en el que se ocupen, ya que los servidores pueden aspirar a las promociones y ascensos que repercuten directamente en una mejora en su remuneración. Este subsistema de evaluación e incentivos, van de la mano con la profesionalización en virtud de que se busca elevar la calidad en la productividad y desarrollo de las tareas y por lo que debe ser implantado de manera paulatina en las instituciones de acuerdo a las necesidades del servicio. Algunos autores como María del Carmen Prado, indican que es fundamental tener claro la forma en la que se deben interpretar los resultados de las evaluaciones y que hacer a partir de ellos. Lo que sugiere es vincular los resultados a las asignaciones presupuestales de las dependencias y al salario de los funcionarios para alinear los incentivos.¹⁶⁸

Con lo que respecta a las sanciones y separación del cargo, dada la naturaleza de que los empleados del servicio civil de carrera tienen el carácter de trabajadores al servicio del Estado, poseen ciertos derechos como anteriormente se detalló, ya que el nombramiento que se expide en favor del servidor genera consecuencias jurídicas en las que el trabajador y la institución están constreñidas. Si bien, las obligaciones como trabajadores o empleados al servicio del estado, son las mismas que las que tienen los demás trabajadores, así como las responsabilidades administrativas en las que puedan incurrir les son aplicables.

¹⁶⁸*Idem.*

En lo que respecta a la remoción del cargo, los servicios civiles se caracterizan por restringir las posibilidades de los despidos para los empleados. No obstante, se ha dado la tendencia de que los servidores públicos del servicio civil de carrera puedan ser removidos, acogiéndose a la naturaleza de su nombramiento y de sus funciones ya que como lo explicamos anteriormente, al ser considerados de confianza, no pueden gozar de estabilidad en el empleo. Quizá esta distinción estuvo pensada para no viciar el sistema en el sentido de hacer inamovibles a funcionarios incompetentes, creando burocracias anquilosadas. Además el servicio civil de carrera cuenta como ya dijimos con normatividad en las que se establecen las conductas que ameritan sanciones, retiro, separación del cargo, despido, licencias, inhabilitación, etc.¹⁶⁹

Ahora bien, en el *marco jurídico* los servicios de carrera poseen una distinción normativa con respecto del resto del servicio público, en virtud que como tal, se rige por reglas específicas establecidas mediante instrumentos jurídicos como pueden ser leyes, estatutos, reglamentos, lineamientos e incluso circulares, constituyendo así un subsistema dentro del sistema del servicio profesional de carrera. No obstante, como ya dijimos, en el servicio profesional de carrera se aplican otros ordenamientos que regulan cuestiones laborales y administrativas, toda vez que los empleados son trabajadores y ejercen una función y que además, como toda unidad de gasto, se rige por leyes en materia presupuestal.

En la esfera laboral, como repetidamente lo hemos estado precisando, los servidores públicos del servicio profesional de carrera, constituyen un subconjunto, con derechos, obligaciones, funciones y condiciones laborales diferentes a los de otros grupos de servidores como son los de honorarios, los de estructura, los operativos de confianza, los de base y sindicalizados, formando así una rama independiente en la estructura burocrática.¹⁷⁰

¹⁶⁹*Ibidem*, pp. 19 y 20.

¹⁷⁰ Méndez, José Luis y Dessauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 22.

En este sentido las disposiciones jurídicas son las que confinan el perímetro de incidencia del sistema del servicio profesional de carrera en el servicio público, determinando su organización en cuanto a jerarquías, procesos, puestos, funciones, percepciones, responsabilidades y por ende sanciones, distinguiendo ontológicamente que instituciones pertenecen y cuáles no. En este tenor, la normativa que se aplica constituye en sí el subsistema elemental que da forma y organización a toda la estructura y su funcionamiento por medio del contenido literal de la norma jurídica que siendo de observancia general y de orden público, tienen que ser acatada por los operadores que detentan la titularidad de un órgano del Estado, ya sea delegada o por mandato popular.

En nuestro país de tradición iuspositivista, recurrir a la ley para la definición de una institución es por antonomasia, una práctica socorrida para comprender el ser y la razón de ser de cualquier institución tanto de derecho, como política y social, y por principio el término del sistema de servicio profesional de carrera, con base en lo que señala la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal vigente, se define en su artículo 2o. de la siguiente forma:

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.”

Destaca la atención que centra Rafael Martínez Puón acerca de que si bien es cierto que la definición legal no difiere de otras definiciones tradicionales sobre el servicio profesional de carrera, si valdría mencionar que el elemento “para beneficio de la sociedad”, si sobresalta tomando en cuenta que con ello se rompe la idea del carácter endógeno de este tipo de figuras, en cuanto a que sólo funcionan al interior de las organizaciones.

Sin apartarnos de lo que nos ocupa en torno al subsistema jurídico del servicio profesional de carrera, Mauricio Dessauge esquematiza la estructura de lo que el cuerpo normativo debe contener: en primer lugar debe definir a las autoridades responsables de gestionar el servicio profesional, así como sus atribuciones; en segundo lugar la norma debe precisar el alcance de sus destinatarios, es decir, que servidores públicos y de cuales dependencias son considerados y sujetos a las regulaciones del servicio; en tercer lugar, el marco regulatorio debe incluir una descripción suficiente de todos y cada uno de los sistemas que integran el servicio profesional como el de ingreso, incentivos, promoción, formación, evaluación, sanciones; en cuarto lugar, los estatutos o leyes del servicio civil incluyen un catálogo amplio de derechos y obligaciones de los funcionarios, describiendo que puede esperar el servidor de su participación y que debe brindar a cambio. Dentro de las disposiciones jurídicas, se debe prescribir puntualmente si el funcionario puede tener otro empleo o no, de que tipo, si puede o no participar en política, si tiene derecho a formar pertenecer a asociaciones o no, etc; finalmente el marco jurídico debe establecer los supuestos que pueden provocar la separación del cargo, ya que ante las reestructuraciones y los recortes presupuestales, es común que los servidores profesionales sean reubicados o simplemente dados de baja.¹⁷¹

De lo anterior quizá la labor más compleja es la que tiene que ver con la definición de las autoridades y atribuciones, en virtud de que el marco normativo debe contener un esquema de “gobernanza del sistema” en el que se describa

¹⁷¹ Dessauge Laguna, Mauricio, (2002), *op. cit.*, pp. 781-783.

además el grado de centralización que regirá. Es importante que se indique si todas las decisiones las tomará una sola institución central (sistema centralizado); si las tomarán las diversas entidades que integran el sistema (sistema descentralizado) o si ambas partes tendrán influencia (sistema de responsabilidades compartidas)¹⁷².

Dicha definición de atribuciones, es compleja, ya que desde mi punto de vista implica grandes riesgos para el servicio, toda vez que en el caso del sistema centralizado, se necesitará que las decisiones que recaen en pocas inclusive en una sola persona puedan ser atinadas y racionales, de lo contrario implicaría que se viciara el sistema con esa discrecionalidad, provocando una cierta inestabilidad. Por lo que se refiere al sistema descentralizado, la discordancia que pudiera existir entre una y otra entidad provocaría el entorpecimiento del funcionamiento, y por ende una merma en la operatividad del servicio. A *grosso modo* las atribuciones que se determinen por medio de la ley o el estatuto, constituyen la parte medular para la organización y la buena coordinación en la gestión del servicio profesional de carrera, así como para la adecuada rendición de cuentas.

Por último, otro punto para comprender mejor el sistema del servicio profesional de carrera es el que toca a su clasificación, a saber: el cerrado y el abierto.

Sistema cerrado

El sistema cerrado también conocido como de gestión de recursos humanos o sistema de carrera, parte de la consideración que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose,

¹⁷² Méndez, José Luis y Dessauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 23.

su carrera profesional. Este sistema es empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile, Japón.¹⁷³

Dentro de las ventajas que tiene el sistema cerrado es la formación de servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación. En cambio las desventajas que observa es la de formación de élites, generando un *esprit de corps* que se aleja del interés general, facilitando la endogamia en detrimento de la meritocracia, además dada la estabilidad que se presenta puede repercutir en la formación de la burocracia anquilosada como ya lo habíamos dicho.¹⁷⁴

De esta manera el sistema cerrado consiste en un esquema en el que la contratación del personal público debe hacerse dentro de la misma administración y donde los funcionarios van ascendiendo desde abajo haciendo carrera en el servicio público.¹⁷⁵ El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titulación o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Un rasgo distintivo del tipo cerrado es, precisamente su asunción del concepto de carrera profesional dentro y entre cuerpos. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones.

¹⁷³ Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?*, México, Cámara de Diputados, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 55 y 56.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 57.

¹⁷⁵ Pardo, María del Carmen, (2005), *op. cit.*, p. 12.

El modelo cerrado parte de la idea de que el funcionario está conectado con la administración para toda la vida, ocupando distintos puestos, y por lo tanto desarrollando su carrera profesional de forma estable dentro del ámbito público.¹⁷⁶

Sistema abierto

El sistema abierto también conocido como sistema de empleo, a diferencia del cerrado, no suele asumirse que los funcionarios desarrollarán toda su carrera en una misma organización o dentro del sector público. Los sistemas abiertos asientan contratar al personal público no sólo a personas con experiencia en el sector público sino también a personas de otros sectores, donde compiten en igualdad de circunstancias. En países como Estados Unidos, Suecia o Finlandia, los servicios profesionales fomentan el ingreso de nuevos funcionarios a puestos específicos. Por lo tanto, el ingreso lo mismo puede presentarse en la parte baja, media o alta de la institución.¹⁷⁷

El modelo funcional abierto se basa en la diferenciación entre distintos puestos en la administración, lo cual implica un detallado estudio de cada uno de ellos con el objetivo de conseguir el personal con el perfil profesional más adecuado.¹⁷⁸

Dentro de las ventajas encontramos que con la frecuente llegada de candidatos externos se promueve también el enriquecimiento de ideas, opiniones, enfoques y experiencias profesionales, debido a la diversidad que propicia la contratación de personal externo. Asimismo, el sistema abierto permite que los funcionarios con mayor potencial puedan escalar niveles jerárquicos, sin tener que

¹⁷⁶ Ramio, Carles, *Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina*, La ponencia presenta una parte de una investigación realizada junto a Jacint Jordana para el BID. Trabajo completo que ha sido publicado, en una versión en inglés, en el libro colectivo editado por A. Estevadeordal y R. Delvin (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2003, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047305.pdf>, 08 de agosto de 2016.

¹⁷⁷ Méndez, José Luis y Dessauge Laguna, Mauricio I., *op. cit.*, p. 31.

¹⁷⁸ Ramio, Carles, *op. cit.*

seguir rigurosos programas de desarrollo de carrera, es decir, la capacidad es el agregado de mayor valor. Otra ventaja es que el sistema abierto, en consonancia con lo anterior, pondera los “méritos” personales para el ingreso y las promociones, por encima de la antigüedad. Con estas ventajas se aumenta la expectativa de contratar al mejor prospecto posible, ya sea interno o externo, para el desempeño más efectivo del puesto¹⁷⁹.

Por otro lado, las desventajas que trae consigo el sistema abierto, es que el personal externo contratado, es advenedizo lo cual trae dificultades en el proceso de adaptación a las costumbres, normas e historia de la institución, lo cual creando un problema para la construcción de la identidad compartida con los funcionarios. También, la poca experiencia de funcionarios puede complicar la gestión y la organización de la institución, y por último, la constante contratación de externos, puede limitar las oportunidades de ascenso de los funcionarios de la institución, y con ello generar ambientes conflictivos y actitudes negativas en los funcionarios internos.

Así pues podemos resumir que el espíritu del sistema abierto o sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo, dando lugar a la formación del eslogan “el mejor hombre para cada puesto”¹⁸⁰.

Por otra parte, existe la postura de que se han implementado sistemas profesionales de carrera mixtos, como es el caso de España e Inglaterra, en razón de que sus sistemas nacieron como cerrados, pero han sido reformados para permitir un mayor dinamismo en los movimientos de personal mediante el sistema de empleo en los que la ordenación de los funcionarios se dá de acuerdo con las necesidades de los servicios, pero aún se mantienen las estructuras corporativas y la exigencia de una formación académica.

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ Martínez Puón, Rafael, *op. cit.*, p. 57.

Así pues arribamos a la conclusión de que el sistema del servicio profesional de carrera tiene como principal causa de existir, la diferenciación de la política y de la administración, siendo estas dos *rex pública* y que dada su vinculación, los políticos como depositarios del poder público deben auxiliarse de una estructura profesionalizada en su gestión pública basándose en valores de mérito e igualdad, articulándose con un cuerpo de servidores públicos profesionales (subjetivo) y un orden normativo específico para funcionamiento (objetivo), para que de acuerdo con la competencia epistemológica y la capacidad de cada funcionario, puedan realizar sus labores inherentes a su cargo de manera eficaz observando objetividad, neutralidad y sobretodo vocación de servicio, para así cumplir cabalmente con su encargo sirviendo a la institución y con ello a la sociedad.

Ya por último, en el marco internacional, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, menciona la importancia que tiene la profesionalización en el servicio público al decir lo siguiente:

“para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.” ¹⁸¹

Debemos de considerar que la profesionalización implica un cambio cultural, en donde las prácticas anquilosadas como la discrecionalidad de funcionarios, el amiguismo, el compadrazgo y, en general, las influencias de los intereses de grupo.

¹⁸¹ José Alberto, Bonifacio, “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Número 110, Sección de Artículos, Enero-Abril de 2004, p. 183.

3.4. El Servicio de carrera en México

Solo para repasar los antecedentes y coincidiendo con Martínez Puón, la construcción histórica del servicio profesional de carrera ha sido un largo proceso de cuatro etapas: la primera se dio a principios del siglo XX, en donde se dieron algunos intentos aislados para el establecimiento de un servicio civil de carrera con el proyecto de Justo Sierra y Tomás Berlanga; una segunda etapa se inició en los años sesentas con la promulgación de la Ley Burocrática así como con los trabajos de la Comisión de Administración Pública, la cual proporcionó lineamientos y directrices para guiar a la administración pública hacia una transformación, incluyendo la idea del servicio civil de carrera; la tercera etapa dada en la década de los ochenta, en donde había que reivindicar al aparato gubernamental con la credibilidad y la recuperación de la confianza se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera y; finalmente, la cuarta etapa se da en los noventas, con las ideas de progreso y modernidad recalçadas en los últimos periodos presidenciales del siglo XX, las cuales en buena medida hicieron madurar el proyecto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, aunque si bien, ya se habían consumado otros proyectos normativos del tema antes de dicha ley, como es el caso del Poder Legislativo Federal, pero de ello nos ocuparemos en el siguiente capítulo.¹⁸²

Es así que en la cuarta etapa, empieza a recobrar mayor fuerza la idea de implementar de una vez por todas un servicio civil de carrera, ya que la realidad del país exigía cambios no solo en las estructuras gubernamentales, sino también el sistema democrático y representativo, tan es así que como ya lo puntualizamos, el servicio electoral, fue el primer sistema de profesionalización como tal en las Instituciones y procedimientos electorales. Sin embargo, la administración pública experimentaba conflictos endogámicos relativos a la implementación del servicio civil de carrera, sobre todo por la lucha entre las Secretarías para detentar el control y la gestión del servicio, lo cual provocó que los proyectos se detuvieran y se

¹⁸² Martínez Puón, Rafael, *op. cit.*, p. 279.

siguiera postergando hasta ya comenzado el siglo XXI, en donde ya era menester transformar la administración pública dado que la consolidación democrática, la competencia política, la alternancia y el ascenso de nuevas élites constituían factores para que se realizaran cambios.

No pasa desapercibido que con la hegemonía del partido en el gobierno, el viejo paradigma burocrático hacia ver a la administración pública como un instrumento por el cual el Ejecutivo distribuyó beneficios a grupos y actores políticos de los que obtuvo apoyo, y al mismo tiempo la convirtió en uno de los contactos más importantes del sistema político con la ciudadanía, atendiendo las demandas no solo con los canales corporativos, sino también en las ventanillas de las instituciones públicas gubernamentales¹⁸³. Ante este escenario, se facilitaron los mecanismos de rotación de funcionarios, y con apoyo de los servidores de base, se permitió la operación ejecutiva de las instituciones sin que se llegara a producir la desorganización y disfuncionalidad. Todo ello, permitió al régimen hacer funcionar el sistema gubernamental sin un servicio civil de carrera hasta el año 2000.¹⁸⁴

Al inicio del siglo XXI, con la conclusión del régimen del Partido Revolucionario Institucional que gobernó al país desde 1929, el paradigma cambió porque se transformó el sistema político, el arreglismo burocrático anquilosado se colapsaba, y el aparato gubernamental requería una cirugía profunda, era impostergable la implementación de un servicio profesional de carrera.

En este sentido, la alternancia política en la Presidencia de la República trajo consigo la oportunidad para una reforma administrativa, en virtud de que ya ningún partido político tenía garantizado el poder. Esta circunstancia presionaba para la instauración de un servicio civil de carrera que limitara el campo de acción de la administración pública para intereses partidistas. Ello aunado a la exigencia social

¹⁸³ Arellano Gault, David, *“La transformación de la administración pública en México; límites y Posibilidades de un servicio civil de carrera”*, Documento de trabajo No. 117, México, CIDE, 2002, p. 1.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 6.

de contar con una función pública más profesional, con servidores que mostraran verdadera capacidad de trabajar para ofrecer soluciones y rendir cuentas la ciudadanía para poder enfrentar el problema de la corrupción.¹⁸⁵

De esta manera se dieron las condiciones, incluyendo la coyuntura política en el Congreso de la Unión para que en abril de 2003 se promulgara la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual vino a sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema profesional del carrera en las dependencias de la administración pública centralizada, y dejó a las entidades paraestatales, hoy empresas productivas del Estado, la potestad de instaurar sus propios sistemas, pero tomando como base los principios de esta Ley.¹⁸⁶

En este tenor, la Ley y su reglamento, representaba la puesta en marcha del servicio profesional de carrera, a partir de su publicación, ninguna persona podrá ingresar a la administración pública de los puestos de enlace a director general, sino es mediante su participación en un concurso por convocatoria pública y abierta, y en la que los interesados que cubran los requisitos presentaran cuando menos un examen de conocimientos técnicos para ocupar el puesto vacante¹⁸⁷.

En cuanto a su gestión, la ley estableció que el servicio profesional de carrera dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública encargándose de definir los criterios generales para el funcionamiento del sistema.

Para auxiliar a la Secretaría de la Función Pública, existe una instancia denominada Consejo Consultivo, el cual tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y

¹⁸⁵ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, (2005), pp. 70-71.

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ Martínez Puón, Rafael, *op. cit.*, p. 285.

líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema. Este órgano está presidido por el Secretario de la Función Pública, un integrante de cada subsistema, por los presidentes de los comités de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

A su vez, cada dependencia se hará cargo del servicio a través de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección, quienes serán los órganos responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público, teniendo además la tarea de organizar e impartir la inducción al puesto y se podrán auxiliar de instituciones académicas. Estos comités se integran por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la secretaría y el oficial mayor, quien lo presidirá.

La Ley también establece los principios rectores del servicio profesional de carrera como los de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia sustentada en el mérito, lo cual no dista de los mismos valores que recogen otros sistemas de diversos países.

De acuerdo con las fracciones del artículo 13 de la Ley, el funcionamiento del sistema quedó organizado en siete subsistemas, que son los siguientes:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;

b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;

c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;

d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y

e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

f). Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Como puede observarse, estos subsistemas son en realidad los mismos que explicamos en el punto anterior, salvo con la novedad de que la ley fue más específica en lo que toca a la certificación de capacidades, que quedó incluido en el de capacitación.

En cuanto a los nombramientos la ley definió dos categorías, en cuanto al rango y a la temporalidad. Por lo que toca al primero, la ley incluyó los puestos de

Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace. En lo que hace a la temporalidad, se establecieron tres tipos: titulares y eventuales.

La Ley señala cual es el personal que está excluido del servicio profesional de carrera, entre el que se encuentra aquel que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Cabe destacar que la responsabilidad que tienen los funcionarios de las instituciones de la administración pública centralizada, estriba en los “gabinetes de apoyo” que alude la misma ley, y que consisten en la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Estos servidores públicos podrán ser nombrados y removidos libremente por el superior jerárquico y no podrán ejercer funciones del servicio profesional de carrera ni pertenecer al mismo. Esta exclusión tiene sentido toda vez que nuestro aparato burocrático, naturalmente sigue estrechamente vinculado con el poder político, y una de las razones por las cuales se ha mantenido esta práctica en el cuadro administrativo, es la confianza que debe prevalecer entre

quien detenta el poder y su séquito que debe cuidarle en su trabajo, lo cual sucede en todas partes del mundo.¹⁸⁸

En lo que respecta al ámbito material, la ley posee elementos de carácter laboral, toda vez que se ha considerado a los servidores públicos del servicio profesional de carrera en un régimen especial, conservando características esenciales del derecho burocrático.

Incluso, el tema de los servidores públicos que están adscritos en el servicio profesional de carrera, ha dado lugar a debates a la hora de definir sus derechos y al establecimiento de jurisprudencia como es el siguiente ejemplo:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. NATURALEZA JURÍDICA Y SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN QUE CONFORMAN LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Del análisis sistemático de los artículos 73, fracciones X y XI, 113, párrafo primero (este último en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), 116, fracción VI y 123, párrafos primero y segundo, apartado B, fracciones VII, VIII, IX y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los trabajadores pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal constituyen un nuevo conjunto de servidores públicos de confianza, es decir, existe un universo de servidores dividido en empleados de base y de confianza; a su vez, existe otro grupo

¹⁸⁸ Nicolás Maquiavelo afirmaba “Si basta un solo hombre para fundar y organizar un estado, no duraría este mucho si el régimen establecido dispusiera de un hombre solo, en vez de confiarlo al cuidado de muchos interesados en mantenerlo. Porque así como una reunión de hombres es apropiada para organizar un régimen de gobierno, porque la diversidad de opiniones impide conocer lo más útil; establecido y aceptado el régimen, tampoco se ponen todos de acuerdo para derribarlo. Que Rómulo mereciese perdón por la muerte del hermano y del colega y que lo hizo por el bien común y no por la propia ambición, lo demuestra el hecho de haber organizado inmediatamente un senado que le aconsejara, y a cuyas opiniones ajustaba sus actos. *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, consultado en p. 33. Consultado en: http://www.annanoticias.com/wp-content/uploads/2014/10/Discursos_de_tito_livio-1.pdf, página web consultada el 26 a agosto de 2016.

que por disposición del Constituyente Permanente y en atención a la libertad de configuración legislativa que asiste tanto a éste como a las legislaturas locales en materia de trabajo, se distinguen del resto, porque pertenecen al régimen de excepción denominado "servidores o trabajadores del sistema profesional de carrera". Por otro lado, el Congreso Federal tiene atribuciones para emitir las leyes en materia de trabajo -reglamentarias del citado artículo 123 constitucional-, para crear y suprimir plazas o empleos públicos, así como precisar, aumentar o disminuir sus prerrogativas y facultades. De igual forma, de la interpretación histórica y originalista de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se concluye que la Administración Pública debe estar orientada a prestar un servicio público eficaz, de calidad, con capacidad técnica y bajo estándares de transparencia, habida cuenta que el servicio público se rige por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia en su desempeño. En ese sentido, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, por previsión constitucional, deberán procurar que la designación de los servidores públicos federales o estatales, se lleve a cabo mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y, en el caso de los ascensos, se atenderá además a la antigüedad y al nivel de profesionalización del servidor público de que se trate.¹⁸⁹

La labor jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado pie a que se avale un trato diferenciado para los servidores públicos que forman parte del servicio profesional de carrera, pero que aun así conservan ciertos derechos laborales constituyendo de este modo un antecedente y por ende referente jurídico de gran peso para definir los derechos de este tipo de empleados públicos.

En relación a las obligaciones de los servidores públicos de carrera se encuentran comprendidas en el artículo 11, de la siguiente forma:

¹⁸⁹ Tesis: 2a./J. 17/2016 (10a.), Época: Décima Época, Instancia: Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 840

I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;

II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;

III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;

IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;

VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

En lo referente a la separación, o mejor dicho la terminación de los efectos del nombramiento, se enumeran varias causales en el artículo 60 de la Ley para darse el supuesto en el que la dependencia no tenga responsabilidad, las cuales se transcriben a continuación:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Hasta este punto, hemos abordado y comparado nuestro sistema del servicio profesional de carrera en donde podemos apreciar que el nuestro posee ciertas características, que si bien son comunes a los que existen en otros países, tienen aspectos peculiares. Entre ellos son los que marca la norma laboral, situando en un plano de igualdad a los servidores del servicio profesional de carrera como trabajadores, protegidos por la seguridad social y el trabajo, no así en el derecho a la inamovilidad, aunque como ya lo mencionamos, la Suprema Corte resolvió concederles el derecho a la indemnización. Asimismo, en la práctica, muchos prestadores de servicio, se encuentran bajo el régimen de honorarios, y sin embargo, realizan funciones totalmente equiparables a las del servicio profesional de carrera, lo cual implica que en la operatividad se quebranten las disposiciones que prohíben esa práctica, pero ante el temor de las personas contratadas bajo este esquema, hacen casi nula la posibilidad de que se apliquen las sanciones correspondientes.

Ya por último, solo queda decir que actualmente el servicio profesional de carrera opera en 75 instituciones, entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF, distinguiéndose que, 15 son dependencias (14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y los 60 restantes son órganos administrativos desconcentrados¹⁹⁰.

De esta manera el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal comprende 36,217 puestos, de los rangos de Enlace a Director General, conforme al siguiente cuadro:

Rango de Puesto	Ocupados	Vacantes	Total
Director General	242	46	288

¹⁹⁰ Programa para el Servicio Profesional de Carrera en La Administración Pública Federal 2013-2018, consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_V_ER_FINAL_OCT_2015_ACEPTAUAJ_13112015_.pdf, página web consultada el 01 de septiembre de 2016.

Director General Adjunto	466	109	575
Director de Área	2,488	394	2,882
Subdirector de Área	8,430	1,220	9,650
Jefe de Departamento	9,027	1563	10,590
Enlace	10,154	2,078	12,232
Total	30,807	5,410	36,217

*Puestos RHNET y ocupación RUSP al 30 de junio 2015.

Es así que tuvieron que pasar más de siete generaciones para que en nuestro país se implantará un sistema de servicio profesional de carrera, ya que países como Holanda, España, Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Francia y Reino Unido lo hicieron mucho antes.¹⁹¹

En este sentido, dado su incipiente desarrollo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha formulado recomendaciones en sus informes sobre el Servicio Profesional de Carrera implantado en México entre las que destacan las siguientes:

- Considerando los índices de mérito burocrático y el índice de capacidad funcional burocrática, nuestro país se clasifica en el grupo de países que presentan sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades.¹⁹²

¹⁹¹ De acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos: Holanda (1829), España (1852), Estados Unidos (1883), Australia (1902), Canadá (1908), Nueva Zelanda (1912), Francia (1941) y Gran Bretaña (1955). Consultado en: <http://www.spc.gob.mx/antecedentes4.htm>, página web consultada el 02 de septiembre de 2016.

¹⁹² Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, DC., 2006.

Por otro lado, la Organización para los Estados Americanos (OEA) formuló recomendaciones siendo las más sobresalientes las siguientes:

- Las recomendaciones estaban encaminadas a fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Federal, concretándose, por ejemplo, a regular el ejercicio del veto por parte de superior jerárquico en los procesos de selección; efectuar un análisis de las causas que están incidiendo en la declaratoria de concursos desiertos de una cantidad apreciable de procesos de selección, a efecto de tomar las medidas correctivas a que haya lugar y continuar haciendo el seguimiento al avance de la implementación del Sistema con el fin de velar por el cumplimiento de las metas fijadas al respecto.¹⁹³

Entre 2010 y 2011, a solicitud de la Secretaría de la Función Pública, la OCDE realizó el estudio denominado “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, en el que focalizó entre los temas de análisis, los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México. En este estudio la OCDE, efectuó algunas recomendaciones entre las que resaltan las siguientes:

- Para ampliar el dinamismo e imparcialidad del Servicio Profesional de Carrera se debe poner énfasis en la gestión del desempeño y el reconocimiento al desempeño.

¹⁹³ “MESICIC. México, Informe Final”. Organización de Estado Americanos, Undécima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC (Aprobado en la sesión plenaria del 29 de junio de 2007).

- La clarificación del binomio político-administrativo es clave para evitar la politización y mejorar la credibilidad del Servicio Profesional de Carrera (Alta Dirección Pública).
- Debe alinearse a las metas estratégicas del gobierno para ubicar la profesionalización del servicio público en la agenda política.
- La gobernanza del Servicio Profesional de Carrera requiere ser fortalecida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁹⁴

Lo anterior, así como otros factores han replanteado la necesidad de seguir impulsando mejoras en nuestro sistema del servicio profesional de carrera, y ello ha sido atendido por el Gobierno de la República mediante la expedición del Programa para el Servicio Profesional el cual pretende optimizar en los recursos humanos de la Administración Pública Federal la capacidad funcional por medio de la profesionalización, el mérito y la flexibilidad. Este instrumento, tiene como sus principales objetivos, trazar directrices para hacer que el Servicio Profesional de Carrera transite a ser un sistema mixto, en el que se combinen los modelos de empleo y de carrera, lo que quiere decir que nuestro sistema nació como un sistema cerrado.

Ya por último solo resta mencionar que el servicio profesional de carrera en México, aún enfrenta retos en la transformación de su servicio público, y es que la tarea no es menor, ya que la importación de los modelos del servicio profesional de carrera de otros países no garantiza la obtención de los resultados deseados en las metas y objetivos debido a que lo que realmente se necesita es trabajar en el cambio de cultura de los servidores públicos sea para transitar de la cultura de la lealtad y el paternalismo hacia la cultura de la responsabilidad, del esfuerzo y el mérito profesional, pero mientras subsista el pensamiento generalizado de la obtención del

¹⁹⁴ OCDE, *“Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”* (Resumen), 2011, pág. 53.

éxito mediante la influencia, la protección de los intereses de grupo y la apatía tanto de los mismos servidores como de la sociedad en general, difícilmente podremos consolidar nuestro sistema como un servicio profesional de vanguardia.

CAPÍTULO II EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y SUS FUNCIONES

1. EL PODER LEGISLATIVO

1.1. Antecedentes del poder legislativo en el Mundo y México.

Para poder abordar el servicio de carrera en el poder legislativo, es necesario traer algunos tópicos del derecho parlamentario, ya que a partir de ellos podremos comprender el funcionamiento del órgano de Estado encargado de hacer las leyes, es decir, del parlamento.

Antes de abordar lo que comprende el derecho parlamentario, nos remitiremos a entender que es un Parlamento. De acuerdo con el diccionario de términos parlamentarios, el término *parlamento* deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. El parlamento es el cuerpo colegiado con carácter representativo, en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular. A diferencia del término *asamblea*, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assambles* que quieren decir reunir, por lo que se refiere más bien a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común.¹⁹⁵

El origen de los parlamentos

¹⁹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 495.

En cuanto al origen de los órganos de representación, sus antecedentes históricos se remontan hasta las civilizaciones de la antigüedad, tales como la Griega y la Romana. De acuerdo con los datos históricos, en el mandato de *Pericles*, se introdujo la participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública, creándose instituciones como la *heliea*, la cual contribuía con funciones jurisdiccionales y legislativas, y la Asamblea Pública o *ecclesia*, que era el órgano de elaborar leyes y donde cada ciudadano ateniense tenía libertad de palabra y de iniciativa para nuevas leyes. De forma paralela, el Consejo de los Quinientos, o *boule*, fungía como institución moderadora de la actividad legislativa de la Asamblea Pública, en virtud de que se sometía a la consideración de sus quinientos miembros las leyes votadas por la *ecclesia*, teniendo potestad de rechazarlas o confirmarlas.¹⁹⁶Es así que de la antigua civilización Griega, en específico de la Atenas, en donde la vocación democrática se comenzaba a consolidar como una forma de vida pública en el que la creación de instituciones como las que acabamos de mencionar, daría cuerpo a participación política de los ciudadanos.

En cuanto a la civilización Romana, fue en la época del imperio en donde la función del Senado, como un órgano consultivo, alcanzó una gran influencia en el ejercicio del poder, sobre todo a la caída de la monarquía. El jurista Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que el Senado “ejercía el poder legislativo a través de leyes que se denominaban “*senatus consultus*”, expedidos generalmente a moción del emperador, cuya intervención en la elaboración normativa se conoce con el nombre de “*oratio principis*”, o sea, el discurso que pronunciaba ante dicho cuerpo para apoyar su proyecto o posición legal”.¹⁹⁷Los *senatus consultus* o senadoconsultos fueron definidos por el jurisconsulto Gayo como “lo que el Senado autoriza y establece”.

Pero el Parlamento como tal, tiene su origen en el Reino Británico de la alta edad media, ya que en 1154 bajo el reinado de Enrique II fue creado el *Magnum*

¹⁹⁶ Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados, 2013, p. 61.

¹⁹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984, p. 612

Concilium siendo un Parlamento unicameral y sin embargo posteriormente se le unió el *Commune Concilium* en 1332 para finalmente convertirse en bicamaral, ya que el Parlamento inglés se dividió en dos Cámaras, por un lado la Cámara de los Lores y, por otro, la Cámara de los Comunes.¹⁹⁸

Habiendo hecho referencia a este antecedente histórico del Parlamento, y abundando más sobre ello, es oportuno mencionar que en un principio la función de este órgano, era el de constituirse como un colegio consultivo del Rey en el que se incorporaría una representación de la burguesía, estamento que buscaba limitar el poder del monarca para proteger sus propiedades y fueros. Se ha defendido la idea por diversos autores de que el fundamento del origen del Parlamento en occidente ha sido el la voluntad de equilibrar las fuerzas sociales y la deliberación del rey para obtener el consenso de los diversos estamentos (clero, burguesía, legiones militares, nobleza, etc.) para la toma de decisiones. De acuerdo con ello, se puede afirmar que el nacimiento del Parlamento se encuentra ligado a la limitación del poder, y que con ello se originaron las normas sustantivas y adjetivas que regulan la deliberación entre los estamentos y el Rey para obtener acuerdos, lo cual a decir del autor peruano Robert Tarzona Palma, constituye un auténtico *derecho parlamentario*.¹⁹⁹

Con el advenimiento de las ideas revolucionarias en la Inglaterra del siglo XVII, el pensamiento de John Locke sería uno de los pilares para la doctrina liberal que traería a su vez la separación de poderes, como una solución a la concentración del poder que tenían los reyes. Con el triunfo de los revolucionarios liderados por Oliver Cromwell, lo que debía ser un triunfo para el incipiente liberalismo como nueva doctrina política se convirtió en instauración de una dictadura que solo duraría menos de una década de 1649 a 1658. A la caída de la República, la monarquía fue restaurada pero con un poder controlada y que derivaba del Parlamento. Fue de

¹⁹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Serie E: Varios, Núm. 81, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 17.

¹⁹⁹ Tarazona Palma, Robert, *Derecho Parlamentario*, Lima, Congreso de la República del Perú, 2016, p. 20.

esta forma que con Carlos II de Inglaterra, se introdujo lo que hasta hoy en día conocemos como sistema de partidos, ya que en el Parlamento Ingles se compuso por miembros pertenecientes a los partidos políticos liberal y conservador.

El Constitucionalismo moderno y la división de poderes

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto con la reacción frente al poder monárquico emergió un poder distinto, por lo que el Parlamento se concibe como la encarnación de la soberanía nacional o popular, y como sustento del sistema democrático moderno, que con la transformación de los regímenes constitucionales hacia fórmulas parlamentarias distintas supuso la eliminación de la legitimación monárquica del gobierno, y la legitimidad de éste sería derivada del Parlamento por la instauración del modelo de la Monarquía Constitucional. De esta forma el Parlamento ocupó un espacio central en el sistema político constitucional, que lo individualizaba como el único órgano representativo de la voluntad nacional, considerando al gobierno una especie de comité delegado del Parlamento, aceptando también su producción normativa jerárquicamente superior a la gubernamental.²⁰⁰

Es así que en el siglo XVIII con las ideas de los ilustrados, la idea de un parlamento como garante de un equilibrio de poder que pudiera contrarrestar cualquier intento de tiranía sería acuñada en el pensamiento social de Montesquieu en su magna obra, *Del espíritu de las leyes* en la que se sostenía lo siguiente:

“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.

²⁰⁰ Mora-Donatto, Cecilia, *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 134.

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 dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.*²⁰¹

De las líneas citadas anteriormente, se puede observar la clara convicción de Carlos Luis de Secondant Barón de Montesquieu por una división de poderes como una verdadera garantía para la seguridad de los ciudadanos en el sentido de poder ejercer su libertad con responsabilidad dentro del marco de las leyes. En este sentido, se hace necesaria la presencia de un cuerpo con poder político en el que las personas estén representadas, que contrarreste a los otros poderes políticos para que gobernantes y gobernados estén regidos bajo el imperio de las leyes, y ciertamente este cuerpo al ser depositario de tan grande y honrosa encomienda, por la honorabilidad que demanda tal encargo de la representatividad, en este órgano debe residir el poder legislativo, y que lo justificaba así de la siguiente forma:

“En los Estados libres, donde todo hombre, en quien se reconoce un alma libre, debe gobernarse a sí propio, sería preciso que el poder legislativo correspondiese al pueblo en cuerpo; pero como esto no es posible en los Estados de mucha extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños, se

²⁰¹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. por Sirio García del Mazo, Madrid, Librería de Victoriano Sánchez, Universidad de Sevilla, libro XI, capítulo VI, pp. 227-228, consultado en <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>, página consultada el 19 de septiembre de 2016.

necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo."²⁰²

También Montesquieu se refirió acerca de la conformación de los cuerpos del poder legislativo, en donde la elección de los representantes debía responder al conocimiento de las necesidades de las localidades, ya que se inclinaba por que cada pueblo principal debía elegir a su representante ya que afirmaba que quien mejor que los propios habitantes para discutir los asuntos de sus comunidades, sosteniendo al mismo tiempo que el pueblo que no es del todo idóneo para ello, por la dispersión y lo abigarrado.

Así pues, los representantes, vestidos como diputados recibían instrucciones de sus electores para discutir los asuntos de interés popular en la Asamblea Legislativa, y de esta suerte la palabra de los diputados expresa con más fidelidad la voluntad de la nación. De esta manera el cuerpo representante al ser elegido, se le limitaría su poder, ya que cada miembro es un mandatario de su comunidad, y por lo tanto tendría la función de hacer leyes o examinar su cumplimiento.

No obstante, Montesquieu también advirtió de la conveniencia de la existencia de dos cuerpos legislativos, en virtud de que hay siempre personas distinguidas por el nacimiento, las riquezas o los honores; pero si se hallan confundidas entre el pueblo y no tienen más que un voto como los demás, la libertad común será su esclavitud y no estarán interesadas lo más mínimo en defenderla, porque casi todas las resoluciones se dirigirán contra ellas²⁰³.

Estas y otras ideas de Montesquieu inspiraron el movimiento independentista de las Trece Colonias Norteamericanas en el último cuarto del siglo XVIII, mismo que dio origen a la primera constitución moderna de corte liberal y

²⁰² *Ibidem*, p. 230

²⁰³ *Ibidem*, p. 323.

federal, cuyo alumbramiento se dio en la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787.

Para el nacimiento de la constitución de los Estados Unidos de América, se libró una batalla ideológica entre partidarios de la creación de una nueva forma de gobierno y de aquellos que solamente querían mejorar el que ya existía. Estos partidarios de formar un nuevo gobierno, fueron conocidos como federalistas, y los que pretendían conservar el gobierno de la Confederación, de los que se encontraban los anti federalistas. De entre los federalistas destacó James Madison, quien al seguir las ideas políticas del filósofo escocés David Hume, acerca de que un gobierno republicano funcionaría mejor en un territorio grande que en uno pequeño. Esto daría pie al ideal federal que sostenía que gracias al amplio territorio, tal y como lo expuso Madison en el ensayo número 10 de un total de 85 que conformaban *The Federalist*, junto con Alexander Hamilton y John Jay, que el número de intereses y facciones de la sociedad aumentaría hasta el punto en que se controlarían unos a otros y harían que fuera menos probable que una mayoría faccionaria y tiránica se coaligara en el poder para oprimir los derechos de las minorías y los individuos²⁰⁴.

De lo anterior, viene la convicción del pensamiento político norteamericano, relativo a que los representantes en el Congreso Nacional tendrían que ser elegidos por distritos electorales relativamente amplios, con lo que a juicio de Madison se evitaría la demagogia electoral y con ello la legitimidad de la tiranía de la mayoría²⁰⁵. Madison como aguerrido federalista, destacó el hecho de que al constituirse las

²⁰⁴ Wood, Gordons, *La Revolución Norteamericana*, Debolsillo, 2015, consultado en https://books.google.com.mx/books?id=AMVICQAAQBAJ&pg=PT167&lpg=PT167&dq=convencion+de+filadelfia+anti-federalistas&source=bl&ots=ch04p_Waf-&sig=4awDFS8JAgvObuOtb-8QBA14a3M&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjgttGarp_PAhWFPD4KHWmqDOwQ6AEILjAD#v=onepage&q=convencion%20de%20filadelfia%20anti-federalistas&f=false, página web consultada el 25 de septiembre de 2016.

²⁰⁵ Entiéndase que Madison, concebía a la tiranía de la mayoría como la acumulación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas personas, sea solo una, de pocas o de muchas, hereditarias o autonombradas.

nuevas repúblicas norteamericanas en algunas de ellas se había sustituido la tiranía de un solo hombre, la del monarca británico, por la tiranía de la Legislatura, en virtud de que una facción se había apoderaba del control del Poder Legislativo en su República.

Una vez avizorado este fenómeno político en las Repúblicas, se consideró que era una práctica nociva para la democracia, lo que traía como consecuencia de que el gobierno de la Confederación estaba impedido de *iure* y de *facto* intervenir en los estados, poniendo en peligro la Unión, la democracia y la seguridad de la Nación. Ante esta situación el mismo Madison, planteó en la Convención la creación de un gobierno nacional o federal con competencia para actuar al interior de los estados en caso de que en un estado se violen los derechos de los gobernados y los principios del sistema político democrático, de ahí la idea de un Congreso Federal y Bicamaral que legislara anteponiendo el interés nacional.²⁰⁶

Es así que ante todos los problemas que se presentaron a la hora de elegir el nuevo modelo de gobierno para ser aprobado en la Convención, se presentó el Plan de Virginia encabezado por Madison, en cual se pugnaba por una legislatura bicamaral, en donde una cámara tuviera la representatividad de la población y la otra de cada Estado (Senado), la formación de una judicatura, un ejecutivo limitado, y desde luego una composición federalista. En la convención la mayoría de los integrantes simpatizaron con el plan de Madison, y otros no estuvieron de acuerdo con la cantidad de delegados de cada estado que formaría parte del Congreso, toda vez que se exigía una proporcionalidad de acuerdo al tamaño de la población de sus Estados y los estados pequeños pugnaban por que todos tuvieran el mismo número de delegados. Ante esta controversia, los líderes de la convención hicieron un trato, a lo que la historia norteamericana llamó, *El Gran Compromiso* o *Compromiso de Connecticut de 1787*, en donde el poder legislativo incluyó dos

²⁰⁶ Barceló Rojas, Daniel, "Principios de la Organización Política de los Estados en la Constitución Federal de 1917", en Valadez, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente de Mexicano, A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 374, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 77,

partes: la Cámara de Representantes y el Senado. Para la Cámara de Representantes cada estado designaría un número de delegados basándose en el tamaño de su población, y para el Senado, cada Estado debería de tener un voto.

De esta forma, tras pasar por estos escollos, la nueva Constitución Federal le otorgó al Ejecutivo facultades para imponer su razón como el veto; habilitó la reacción de la justicia frente a las decisiones tomadas por los poderes políticos lo que hoy conocemos como el control judicial de constitucionalidad; permitió al Congreso insistir con sus iniciativas sobreponiéndose al veto presidencial, y perfeccionar las leyes que habían sido invalidadas por decisiones impugnadas por la justicia, a la vez que facultó al mismo para enjuiciar a los miembros del gobierno. Por otra parte, el propio Legislativo fue dividido en dos partes, animadas en principio por intereses diferentes, y orientadas a controlarse la una a la otra: ninguna norma puede convertirse en ley hasta no contar con el acuerdo entre las dos Cámaras legislativas, lo que significa que cualquiera de ellas puede ponerle freno a las iniciativas de la otra. Este modelo ha tenido como firme propósito establecer "frenos y contrapesos", lo cual en su tiempo constituyó una gran innovación en el bicameralismo aportada por los federalistas a la teoría constitucional moderna, de la cual nuestro país tomaría como modelo.²⁰⁷

Es así que al proclamarse la Constitución de los Estados Unidos de América y ante las convulsiones suscitadas en la Europa de finales del siglo XVIII, en específico la Revolución Francesa y las invasiones de Napoleón, el régimen de la Metrópoli Española se tambaleaba en prácticamente todas las colonias de América, lo que provocaría el estallamiento de luchas por la independencia de la Corona, lo cual a su vez significaría el cambio del régimen jurídico, entre ellos México.

El México Independiente

²⁰⁷ Gargarella. Roberto, *En nombre de la Constitución, El legado federalista dos siglos después*, Capítulo VI, en Atilio Boron (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000, p. 173.

En este orden, al darse la Independencia de México, o mejor dicho, la independencia del imperio mexicano en el año de 1821²⁰⁸, se dio la necesidad de adoptar un modelo de gobierno y de estado que se ajustara a la realidad de la sociedad mexicana, ya sin el yugo Español. Pero ello no fue nada fácil debido a que los problemas por gobernar una nación diezmada y prácticamente en la ruina por la guerra, se agudizaban por las confrontaciones ideológicas y bélicas de las facciones que aspiraban a imponer por un lado un gobierno republicano, federal y presidencialista, bajo la influencia de los Estados Unidos de América apoyados por personajes como Antonio López de Santa Anna, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, y por otro lado, los imperialistas, encabezados por Agustín de Iturbide que buscaban un régimen constitucional monárquico limitado, en consonancia con los modelos europeos, siendo éste el que se impondría. Sin embargo, al darse levantamientos contra el imperio de Iturbide, este abdicó y salió del país, lo que propició el establecimiento de un sistema republicano lo que dio comienzo a una etapa de lucha entre liberales y conservadores.

Estas dificultades políticas, hicieron que una vez alcanzada la independencia y ante las amenazas del intervencionismo extranjero, finalmente hasta el año de 1824, se pudo lograr mediante un Congreso Constituyente, cristalizar un proyecto de estado para nuestro país, lo cual arrojaría como resultado una Constitución Política que definiera la organización del nuevo Estado Mexicano. En este Congreso Constituyente participaron célebres diputados como fray Servando y Teresa de Mier, Carlos María Bustamante, Manuel Crescencio G. Rejón, Valentín Gómez Farías y Miguel Ramos Arizpe entre otros.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 24 de octubre de 1824, que contenía 171 artículos, adoptó una forma de Estado Federal, y una forma de gobierno la República representativa y presidencialista, estableciéndose la división de poderes, y el poder legislativo residió en dos Cámaras, la de Diputados

²⁰⁸ Debe de recordarse que en los Tratados de Córdoba y en el Acta de independencia de México, se reconoce al Imperio Mexicano.

y la de Senadores. De esta manera se consagró el bicameralismo de corte norteamericano o federal, conformándose la Cámara de Diputados sobre la base de la representación por cada 80 mil de habitantes, elegidos cada dos años por los ciudadanos y por lo que respecta al Senado estaba compuesto por dos representantes de cada estado, siendo renovado cada dos años una mitad, haciéndose la elección por las legislaturas de los 19 Estados con que contaba el país entonces.

Es oportuno mencionar los apuntes de Tena Ramírez, ya que con mucha claridad nos expone las ventajas del bicameralismo la cuales son las siguientes:

“1. Debilita, dividiéndolo, al Poder Legislativo, que tiene generalmente a predominar sobre el ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

2. En caso de conflicto entre el ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay presunción fundada de que el Congreso tiene la razón.

3. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.”²⁰⁹

Como se desprende, las ideas de los constituyentes de 1824, edificaron un Estado a semejanza del país vecino del norte, lo cual haría que México se situara en la línea de regímenes que proscribían la monarquía. Pero ante la incesante lucha intestina de las facciones que se disputaban el poder, se comenzó a incrustarse una batalla ideológica sobre qué corte debía adoptar la República, ya que ahora se

²⁰⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa, 1963, p. 244.

enfascaba la pugna entre los conservadores que se inclinaban por una organización centralista, y los liberales que eran de la idea de continuar con el modelo federalista.

Cabe destacar que el apunte anterior, aunque pareciera un paradoja de que los liberales eran afectos a continuar y los conservadores a cambiar, lo cierto es que en el ala conservadora se representaba a grupos pertenecientes al clero, a la aristocracia y a la milicia provenientes de aquellas células políticas que apoyaban a la monarquía y que sus *estatus* lo habían adquirido desde el tiempo de la Colonia. Más sin embargo los liberales eran proclives a mantener el gobierno republicano que había sido adoptado con la Constitución de 1824.

Es así que entre los años 32 y 34, se dio una importante de la lucha entre ambos bandos, en donde la administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas liberales para disminuir los privilegios de la iglesia y la milicia, las cuales no pudieron concretarse, toda vez que al asumir nuevamente el General Santa Anna la titularidad del ejecutivo, se dio un nuevo proyecto de nación que buscaría implantar una forma de república centralista, contando con el apoyo de los conservadores, aunque él se ostentaba como liberal.

Es así que en 1835 y 1836, con la promulgación de *Las Siete Leyes* se fincaron en la joven nación mexicana, los cimientos de un régimen centralista, teocrático, oligárquico, plutocrático y estructuralmente complicado e inconsistente.²¹⁰ Ante ello, el poder legislativo se depositó en el Congreso General, el cual siguió componiéndose de las dos Cámaras, aunque el Senado se conservó como Cámara revisora, por lo que no le fue permitido iniciar leyes, por lo que sólo se limitaría a declarar las formulas “aprobado y desaprobado”. Además el número de miembros se limitó a 24, lo cuales fueron elegidos por las juntas departamentales

²¹⁰ Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, 2ª ed., México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 278.

a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno en junta de ministros y de la Cámara de Diputados por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil, renovándose cada dos años.²¹¹

Felipe Tena Ramírez, apunta que después en las Bases Orgánicas del 43, con un centralismo más acentuado, el Senado si adquirió el cuño de un órgano representativo de clases, ya que un tercio de sus miembros eran elegidos tomando en cuenta su distinción en la carrera civil, militar, eclesiástica y que hubieran desempeñado altos cargos en el gobierno. Los otros dos tercios eran elegidos por las Asambleas de las Juntas Departamentales, donde tenían que ser elegidos dentro de las clases productoras (agricultores, mineros, propietarios, comerciantes, fabricantes, etc.) con lo cual el Senado centralista de estas Bases Orgánicas, pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales.²¹²No obstante, todo el Congreso quedó anulado por el veto extraordinario que le fue conferido al Poder Ejecutivo.

Tiempo después ante el fracaso de las Bases Orgánicas por consolidar una nación unida, mediante las Actas de Reformas de 1847, Antonio López de Santa Anna, Manuel Crescencio G. Rejón y Valentín Gómez Farías restauraron el imperio de la Constitución de 1824 y con ello el régimen federalista. Además, estas actas alumbraron tres innovaciones, tales como la incorporación de un medio de control constitucional y protector de los derechos del hombre, la supresión de la figura de la vicepresidencia que tantas luchas intestinas había originado y la creación del Estado de Guerrero²¹³. Sin embargo, otras propuestas novedosas como las de Mariano Otero, planteaban la ampliación del número de diputados en proporción a la reducción del número de habitantes a representar, la renovación parcial periódica del Senado y el establecimiento de una especie de carrera política para ser electo

²¹¹ *Ibidem*, pp. 280, 281.

²¹² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 245.

²¹³ Los diputados constituyentes, Mariano Otero y Crescencio G. Rejón formularon sendas propuestas para la adopción de dicho medio de control constitucional y medio de defensa para los gobernados contra actos del poder público, lo que viene a ser el antecedente del juicio de amparo.

senador, esta última propuesta es digna de exponerla con la propias palabras del insigne jurista y político quien la defendió expresando que el Senado debía de ser “*depósito de sabiduría y prudencia,modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno*”.²¹⁴A pesar de todas las tribulaciones dadas en el periodo de 1835 a 1846, no se abandonó el sistema bicameral.

Poco después de la expedición de las Actas Constitutivas, el 22 mayo de 1847, nuestro país fue invadido por los Estados Unidos de América que pretendía anexarse los territorios de Santa Fe, Nuevo México y la Alta California. Como, en lo que se conoció como “*la intervención estadounidense*”. Así pues, como consecuencia de la desorganización del gobierno, las pugnas internas y malas decisiones, la resistencia militar fracasó y con ello México perdió más de la mitad de su territorio.

Desmoralizada la nación con este penoso suceso, el proyecto de una nueva Constitución continuó en el ánimo de la clase política y estallada la Revolución de Ayutla fue necesario el planteamiento de una reconstrucción de la organización política del país, y en el Constituyente de 1856.

Habiéndose generando un estigma hacia el Senado como un órgano político “aristocrático”, el Congreso Constituyente integrado por liberales (unos moderados y puros) y conservadores deliberó la conveniencia de constituir un sistema unicameral para el poder legislativo. Ponciano Arriaga, liberal puro, fue el encargado de presidir la Comisión redactora de la Constitución, en cuyo proyecto de dictamen se propuso el sistema unicameral, ya que se contempló la supresión del Senado. Como dato curioso, la votación con la que fue aprobado el dictamen fue muy cerrada, 54 contra 51²¹⁵, de un total de 155 diputados propietarios, ello en virtud que

²¹⁴ Voto particular de Mariano Otero, 5 de abril de 1847, en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, Porrúa, 1976, pp. 443-468.

²¹⁵ Sesiones del 20 y 25 de febrero de 1856.

había un nutrido número de constituyentes que estaban a favor de reestablecer la Constitución de 1824.

Ahora bien, por lo que respecta a la división de poderes, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se depositaba en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión²¹⁶. Esta apuesta unicameral fue discutida en la sesión del 10 de septiembre de 1856, en la cual el constituyente Ignacio Ramírez aseveró que el Senado *“no es más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de leyes”*²¹⁷. Otros diputados combatieron el carácter aristocrático del Senado, lo cual quedó asentado en dictamen que leyó el presidente de la comisión redactora en los siguientes términos *“¿Qué ha sido el senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días...? No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva.”*²¹⁸ Es así que con estos argumentos, se aprobó que el Poder Legislativo

²¹⁶ El llamado Primer Congreso Constitucional posterior al Constituyente abrió sus sesiones hasta el 8 de octubre de 1857 y funcionó poco tiempo, pues debido al pronunciamiento del Presidente Comonfort del Plan de Tacubaya fue clausurado y se aprehendió a su presidente Isidoro Olvera. De esta manera comenzaría la guerra de Reforma. Tomado González Oropeza, Manuel, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 21.

²¹⁷ Véase Sadot Sánchez, *La Constitución de 1857*, en Fernández Ruíz, Jorge y Camacho Quiroz, César (coords.) *Fuentes Históricas de la Constitución de 1917, 1822-1913*, Tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, p. 541.

²¹⁸ Véase de Ferrer Muñoz, Manuel, *Apuntes sobre la Historia del Congreso en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Tomo LIII, Número 241, México, 2004, p. 160, consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28671/25922>, página web consultada el 12 de octubre de 2016.

Federal recayera en un solo cuerpo legislativo con una votación también cerrada de 44 contra 38.

Así pues, sin considerar que en todos los documentos constitucionales que rigieron en el México independiente hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1857, se dispuso el sistema bicameral, y que ante las precipitaciones legislativas que se dieron con el sistema unicameral adoptado en dicha la ley fundamental, provocó que Don Benito Juárez y Lerdo intentaron restablecer el Senado, ya que se hizo imperiosa la necesidad de instituir una segunda asamblea para una discusión más reflexiva.

Así las cosas, los 128 artículos de la nueva Constitución, de acuerdo a su único artículo transitorio, empezaron a regir hasta el 16 de septiembre de 1857, fecha en que sería instalado el Primer Congreso Constitucional, el que sería como ya se mencionó, el Congreso de la Unión.²¹⁹

Por otra parte, algunos autores como Emilio Rabasa²²⁰ critican la decisión del Constituyente de 1857 de abandonar el bicameralismo como un error, lo cierto es que en aquel tiempo el enardecido ambiente ideológico que existía entre los constituyentes, era explicable que se inclinaran por desaparecer el Senado en virtud de que además que era visto como un órgano aristocrático, principalmente porque su elección no provenía del voto del pueblo, también representaba ser un óbice en los procesos legislativos de reformas tan delicadas que habían de dar cuerpo y forma jurídica a las decisiones políticas fundamentales que se habían tomado, como la separación estado-iglesia, la desaparición de los fueros militares y eclesiásticos, la desamortización de bienes y la imposición de aranceles a los negocios de la

²¹⁹ La actual numeración de las legislaturas del Congreso de la Unión se inicia con el Primer Congreso Constitucional.

²²⁰ Ferrer Muñoz, Manuel, *op. cit.*, p. 159.

iglesia.²²¹ Estas y otras razones fueron recopiladas en la crónica de Francisco Zarco de la sesión del Constituyente correspondiente al 10 de septiembre de 1856.²²²

Fue hasta el séptimo Congreso o VII Legislatura en la sesión del 6 de noviembre de 1874 durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, que se aprobó la reimplantación del bicameralismo mediante la reforma constitucional, cuando el Senado se restauró como asamblea representativa de las entidades federativas y del Distrito Federal. El Senado sería conformado por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección sería indirecta en primera grado, ya que la Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o los que hubieran obtenido mayoría relativa. De esta manera la Cámara de Senadores sesiona por primera vez el 17 de septiembre de 1875 en la ex Capilla de la Emperatriz Carlota en el Palacio Nacional, después de quedar legítimamente constituida bajo la presidencia de Mariano Escobedo.

Entonces, al restaurarse el Senado de la República, según la Cámara de Diputados tendría la representación popular y los senadores representarían a las entidades federativas del territorio nacional, con lo que se volvía a seguir el modelo Estadounidense, y dicho modelo siguió funcionando a lo largo del Porfiriato e incluso se adoptaría en el Constituyente de 1917²²³.

Es precisamente, que con el ascenso del General Porfirio Díaz, como Presidente de la República, se consolidaría una estabilidad política que permitiría la fecundidad del Congreso y el Ejecutivo en la producción de numerosas leyes que contribuyeron al desarrollo económico del país durante el final del siglo XIX y el principio del siglo XX, así como reformas políticas, específicamente las que tuvieron

²²¹ Estas fueron parte de las popularmente llamadas, Ley Juárez, Ley Lafragua, Ley Lerdo y Ley Iglesias.

²²² Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta I. Escalante, 1916. P. 478-479.

²²³ Camacho Vargas, José Luis, (2013), *op. cit.*, p. 103.

que ver con la permisión de la reelección en la renovación del poder ejecutivo federal²²⁴.

Si bien es cierto que durante el Porfiriato, el Congreso funcionó de manera normal en los periodos bianuales-aunque con un férreo control de las huestes porfiristas-hecho que significó el abandono del Poder Legislativo como órgano dominante del Estado Mexicano, el cual cedió su hegemonía al Ejecutivo constituyéndose así en un verdadero régimen presidencialista.

Pero a pesar de que el país experimentó paz política durante el régimen de Don Porfirio Díaz, es muy bien sabido que los sectores sociales más numerosos de la nación se encontraban en condiciones socio-económicas muy desfavorables, y no se diga políticas. Esto propició que el malestar social empezara a crecer en torno al régimen, lo cual provocaría sublevaciones por parte de obreros y ante las injusticias propinadas a campesinos, se comenzó a gestar el movimiento armado de la Revolución que estallaría en 1910.

Con el levantamiento armado encabezado por Francisco Ignacio Madero, quien proclamara en su Plan de San Luis desde la penitenciaría potosina, hacía el llamamiento en los siguientes términos:

*“El 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente nos gobiernan”.*²²⁵

²²⁴ El artículo 78 de la Constitución de 1857 decía originalmente:

“El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durará en su encargo cuatro años”; y la reforma del 20 de diciembre de 1890 volvió dicho artículo a los mismos términos, suprimiendo cualquier alusión a la prohibición de la reelección inmediata.

²²⁵ Numeral 7o. del Plan de San Luis, proclamado el 05 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero.

Con esta arenga, se inició la lucha por el derrocamiento del General Porfirio Díaz de la presidencia la cual había ocupado por más de 31 años y con ello, inició también la lucha por la democracia y la justicia social en nuestro país.

Con Madero asumiendo la Presidencia de la República, el vigésimo sexto Congreso experimentó de nueva cuenta la libertad, toda vez que con la revolución social triunfante garantizó, por medio de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, elecciones libres y representantes populares. Esta Legislatura, comenzó el 15 de septiembre de 1912 y fue obligada a clausurar sus sesiones en octubre de 1913, por “el usurpador” el General Victoriano Huerta al asestar un golpe fatal al Gobierno de Madero.²²⁶

Cabe mencionar, que este XXVI Congreso escribiría una página muy importante en la historia de México, ya que en ella se dio una verdadera diversidad ideológica de todas las tendencias revolucionarias y no revolucionarias. Entre las tendencias observadas destaca la de haber sido admiradores del sistema parlamentario, cuyas propuestas para su implantación causaron gran conmoción en la Cámara y en la opinión pública.²²⁷

Por su parte, el Senado se renovó sólo en parte y en él quedó un grupo importante de hombres proclives al régimen de Porfirio Díaz. La XXVI Legislatura sesionó apenas seis meses efectivos, dejándose poco tiempo para emprender las reformas, pero fue escenario de intensos debates entre revolucionarios y porfiristas, de entre los cuales, destacó Belisario Domínguez.

La conformación política se integró por los partidos políticos que tuvieron representación en la Cámara: entre ellos estaban el Partido Constitucional

²²⁶ González Oropeza, Manuel, “Reseña histórica del Congreso General” en, *Palacio Legislativo de San Lázaro, Historia y vida de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, México, 2003, P. 58, consultado en http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/fac_exc_cd.pdf, página web consultada el 20 de octubre de 2016.

²²⁷ Véase, Josefina MacGregor Gárate, *La XXVI legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983, p. 67-69.

Progresista o " Renovador ", el Liberal y el católico; a ellos se sumaban los diputados llamados independientes. El más significativo y mayoritario de los grupos que integraron la legislatura fue el " Renovador ", que a pesar de ser partidario de Madero no siempre estuvo de acuerdo con su política conciliadora.

El Congreso volvió adquirir un papel protagónico en la vida pública del país, sobre todo en los tiempos de la ebullición revolucionaria que alcanzaba sendas discusiones en la Cámara de Diputados. Uno de los asuntos más álgidos, fue el pronunciamiento de muchos diputados por inquirir al Secretario de Gobernación por diversas cuestiones políticas. Por ello los diputados demandaban la presencia personal del Secretario, a lo cual el Presidente Madero se opuso, aduciendo que las comunicaciones entre el Ejecutivo y sus secretarios y el Congreso de la Unión, deberían ser sólo por comisiones del Congreso que mediante escrito, o que estas se acercaren, haciendo referencia a la práctica recurrentemente promovida por el Presidente Benito Juárez.²²⁸

Esta discusión, ocasionó que se elevaran las tensiones lo que llevó a muchos legisladores a apoyar la idea de constituir una forma parlamentaria de gobierno, donde los secretarios formarían un gabinete completamente responsable ante el Congreso.

Asimismo, fue en esta legislatura donde tuvo lugar una de las sesiones más fatídicas de la historia parlamentaria de México, se trata de la acontecida el 19 de febrero de 1913, en donde Francisco I. Madero y José María Pino Suárez presentaron sus renuncias a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República respectivamente, muchos diputados no asistieron y no hubo quórum legal. A pesar de ello, el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin protestó como presidente de conformidad con lo que establecía la Constitución, y este designó a Victoriano Huerta como Secretario de Gobernación; acto seguido renunció a la presidencia para que la asumiera Huerta. De los diputados presentes

²²⁸ González Oropeza, Manuel, (2003), *op. cit.*, p. 34.

solamente ocho votaron en contra de las renunciaciones, los cuales algunos fueron asesinados a los pocos días pasando a posteridad como “Los Legisladores Mártires de 1913”²²⁹.

Tres días después, Madero y Pino Suárez fueron asesinados tras ser traicionados por “*El Chacal*” Victoriano Huerta, quien poco después de haber asumido la presidencia ordenó la disolución del Congreso.

La ocupación de la presidencia por Victoriano Huerta despertó el descontento de jefes políticos, entre ellos del Barón de Cuatrociénegas, Don Venustiano Carranza, quien fungía como Gobernador de Coahuila y que en nombre del Congreso de esa entidad, expidió un decreto el 19 de febrero de 1913 en el que desconocía a Victoriano Huerta, y además se le facultaba armar fuerzas para mantener el orden Constitucional. Este decreto reviste una gran importancia, toda vez que con él se da origen a la revolución constitucionalista y se funda al actual ejército mexicano, institución que a juicio del insigne Tena Ramírez es la encargada del “sostenimiento del orden constitucional en la República y la bandera de la legalidad para sostener al gobierno constituido.”²³⁰

Así pues, días más tarde Venustiano proclama el Plan de Guadalupe, en donde desconocía al Presidente Victoriano Huerta, así como a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación. El constituyente y escritor, Juan de Dios Bojórquez, se refiere a este documento como “*la voz de un ciudadano ilustre que, haciéndose eco del clamor popular, invita a sus compatriotas a luchar por la dignidad de la nación*”.²³¹

²²⁹ Existe una inscripción con letras de oro en el Muro de Honor del recinto legislativo del Palacio de San Lázaro, sede actual del H. Congreso de la Unión.

²³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, p. 806, consultado en José Luis Camacho Vargas, (2013), *op. cit.*, p. 105.

²³¹ Bojórquez, Juan de Dios, *Hombres y Aspectos de México en la tercera etapa de la revolución*, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1963, p. 235 y 236.

Con el levantamiento encabezado por el jefe del “ejército constitucionalista”, fue amplio el respaldo popular que tuvo, y la lucha armada obtuvo triunfos sobre las fuerzas del gobierno usurpador, lo que culminó con la victoria final que se cristalizó en los Tratados de Teoloyucan firmado el 13 de agosto de 1914, en donde se logró la rendición de la Ciudad de México y la disolución del ejército federal. Días antes, el 15 de julio de ese mismo año, Victoriano Huerta salió de la capital rumbo a Veracruz para embarcarse hacia el destierro.

Habiendo sido depuesto Victoriano Huerta, el país quedó en manos de los ejércitos revolucionarios de Carranza, Francisco Villa y Álvaro Obregón en el norte y en el sur los ejércitos de Zapata, fue necesaria que se llevara a cabo una convención la cual se denominó “*Gran Convención de Jefes militares con mando de fuerzas y gobernadores de los Estados*” la cual inició sus sesiones en la Cámara de Diputados en la Ciudad de México el 10 de octubre de 1914. En esta convención se mudó a Aguascalientes, y en ella se discutiría el plan de gobierno, los asuntos de gobierno y sobre las reformas sociales, pero ante el ausentismo de Villa y Zapata, así como a la renuncia de Venustiano Carranza como primer jefe del ejército, de esta manera esta convención no obtuvo frutos, salvo la designación que se hizo de tres presidentes de la República quienes fueron llamados “*presidentes convencionistas*”, lo que sirvió para tranquilizar un poco los ánimos entre las facciones revolucionarias, aunque el Plan de Guadalupe y sus adiciones lo proclamaron como encargado del poder ejecutivo al General Venustiano Carranza.

Ante el ímpetu de las fuerzas Villistas y Zapatas en su anhelo de responder a las demandas de las clases desfavorecidas, Carranza convencido de que primero se tenía que restablecer la paz y la legalidad, siendo el encargado del poder ejecutivo convocó mediante decreto el 14 de septiembre de 1916, a un nuevo Congreso Constituyente, a fin de dotar al país de un nuevo ordenamiento político, jurídico, económico y social, mediante reformas a la Constitución de 1857. Así pues el primero de diciembre de aquel año, el Congreso Constituyente abrió sus sesiones en la ciudad de Querétaro.

El primer jefe del ejército constitucionalista presentó un proyecto de reformas, el cual fue reprochado toda vez que se hubiera dado “sin el menor obstáculo al jefe del poder ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del poder legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades.”²³² Ante esto, se hizo una modificación al artículo 49 que contenía la división de poderes, expresando con toda precisión limitaciones al ejecutivo para legislar. En cuanto al sistema del poder legislativo, se respetó el espíritu del poder revisor de 1874, en donde se restauró el sistema bicameral con la incorporación del senado, y hasta la fecha el artículo 50 de la Constitución vigente, no ha sufrido modificación alguna. En cuanto al funcionamiento y elección del poder legislativo, el Constituyente tampoco modificó el contenido de la Constitución de 1857.

Siguiendo lo dispuesto en los transitorios de la Constitución, Carranza convocó a elecciones para presidente y para diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión. El 1 de mayo de 1917 Carranza rindió protesta como presidente constitucional.

Así pues, el Congreso Constituyente reunió a hombres de diversas facciones revolucionarias que tenían el propósito de organizar al Estado y dotar de derechos a las clases sociales más desfavorecidas, entre ellos figuraron Francisco José Múgica González, que fue el verdadero paladín del constituyente y la figura más conspicua; Heriberto Jara quien no conocía de leyes pero conocía las necesidades del pueblo, ambos pertenecían al grupo radical, o “jacobino” en alusión a los asambleístas franceses revolucionarios.²³³ Así como estos ilustres hombres que se agruparon en el grupo de los jacobinos, hubo más quienes se identificaron como

²³² Rabasa, Emilio, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, Núm. 94, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 197.

²³³ Bojórquez, Juan de Dios, *Crónica del constituyente*, en Fernández Ruíz y Camacho Quiroz, *op. cit.*, Tomo III, pp. 239 y 241.

“equilibristas”, “carrancistas” y “renovadores” los cuales realizaron la encomiable labor de participar en los intensos y acalorados debates que dieron por fruto la Constitución que nos rige actualmente y que fue la pionera en el mundo en consagrar los derechos sociales.

En esta línea, el marco constitucional que emergió de la lucha armada iniciada en 1910, no logró en sus inicios apaciguar los ánimos de quienes se disputaban el poder, por lo que los grupos políticos que habían tenido cabida en el constituyente continuaron la reyerta revolucionaria y con ello siguió el caudillismo haciendo notable la ausencia de la paz social. Finalmente, con el ascenso al poder del General Plutarco Elías Calles, se pudo realizar la consolidación de las instituciones, entre ellas la de un partido político que unificara todas las facciones que habían tenido lugar en la revolución, lo que representó el inicio de una etapa de cierta estabilidad política para el país. Pocos años después a la fundación del Partido Nacional Revolucionario, con el General Lázaro Cárdenas en la presidencia, se comenzó a cristalizar los ideales revolucionarios y el empoderamiento en cierta medida de las agrupaciones obreras y campesinas que servirían para la legitimación del régimen, lo que constituiría un pilar fundamental en la relativa paz social que experimentó el país por lo que restaba del siglo XX.

Si bien, con el régimen emanado de la revolución se logró la estabilidad política y social, y en algunos periodos un moderado desarrollo económico, nuestra Constitución se ha modificado en múltiples ocasiones²³⁴ y el poder legislativo federal ha resentido cambios entre los que destacan los siguientes:

1. DECRETO *reformando varios artículos de la Constitución Política de la República, en lo relativo a sesiones ordinarias y extraordinarias del H. Congreso de la Unión. Otorga a la Comisión Permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso. Se reforman y adicionan los artículos 67, 69, 72, 79, 84 y 89.*

²³⁴ Se han producido 229 decretos en el periodo comprendido entre 1917 a 2016.

Fecha de publicación: 24-11-1923.

2. LEY que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del art. 115 de la Constitución Federal. Reduce el número de diputados del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados.

Fecha de publicación: 20-08-1928.

3. DECRETO que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de Poderes Federales). Incorpora el principio de la No Reelección de manera absoluta para el Presidente de la República y los gobernadores de los estados, y con un periodo de receso por lo que se refiere a los diputados y senadores del Congreso federal, diputados de las cámaras locales, presidentes municipales y regidores y síndicos de los ayuntamientos del país. Amplía el periodo de actuación de los miembros del Poder Legislativo federal. Se reforman y adicionan los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115.

Fecha de publicación: 29-04-1933.

4. DECRETO que reforma el artículo 49 constitucional. Establece de forma expresa que, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal previstas en el artículo 29 constitucional, en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Fecha de publicación: 12-08-1938.

5. DECRETO por el cual se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incrementa la proporción de habitantes de la fórmula poblacional que establece la Constitución para la elección de los diputados federales.

Fecha de publicación: 30-12-1942.

6. DECRETO que reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Eleva la proporción de habitantes de la fórmula

poblacional que establece la Constitución para la elección de los diputados federales.

Fecha de publicación: 11-06-1951.

7. DECRETO que reforma el artículo 52 de la Constitución General de la República. Aumenta la proporción de habitantes de la fórmula poblacional que fija la Constitución para la elección de los diputados federales.

Fecha de publicación: 20-12-1960.

8. DECRETO de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Crea la figura de Diputados de Partido y fija las reglas de representación proporcional para la asignación de los mismos.

Fecha de publicación: 22-06-1963.

9. DECRETO que reforma los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República.

Amplía las facultades de la Comisión Permanente durante el receso del Congreso: para turnar a las comisiones de cada una de las cámaras las iniciativas de ley; para ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de altos funcionarios; para otorgar permiso al Presidente para ausentarse del territorio nacional; y para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de reformas constitucionales.

Fecha de publicación: 21-10-1966.

10. REFORMAS y Adiciones a los artículos 52, 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declara que han sido aprobadas. Reforma electoral. Fija una nueva distribución de los distritos electorales para la elección de diputados. Reduce a 21 años la edad para ser diputado, y a 30 años

para ser senador. Reduce al 1.5 % de la votación total, el porcentaje inicial para que los partidos minoritarios puedan acreditar 5 diputados de partido. Precisa la forma en que los diputados de partido deben ser acreditados después de cada elección.

Fecha de publicación: 14-02-1972.

11. DECRETO *que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma político-electoral. Incorpora el derecho a la información. Reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público. Establece la composición de la Cámara de Diputados en 400 diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Crea el recurso de reclamación ante la SCJN por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Consigna como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta Pública. Faculta al Congreso para expedir su ley orgánica. Establece las figuras de referéndum e iniciativa popular para la expedición de algunas leyes del Distrito Federal. Agrega la facultad exclusiva del Senado de analizar la política exterior. Crea la figura de comisiones de investigación de entidades paraestatales. Hace extensivo el principio de representación proporcional hacia las legislaturas locales y ayuntamientos.*

Fecha de publicación: 06-12-1977.

12. DECRETO *por el que se reforma el Primer Párrafo del Artículo 60 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Detalla la distribución que corresponde a los partidos políticos, con relación a los 100 diputados que integran el Colegio Electoral para la calificación de la elección de la propia Cámara de Diputados.*

Fecha de publicación: 22-04-1981.

13. DECRETO *por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modifica la*

fecha en la que el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, a fin de que se presenten a más tardar el día 15 de noviembre, o hasta el 15 de diciembre si se trata del año de inicio del encargo de Presidente de la República.

Fecha de publicación: 17-11-1982.

14. DECRETO de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece nuevas reglas en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Regula los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia penal. Fija bases para la expedición de las leyes secundarias de responsabilidades de los servidores públicos y de responsabilidades administrativas de los mismos.

Fecha de publicación: 28-12-1982.

15. DECRETO por el que se reforman los Artículos 65, 66 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instaura un segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso y modifica las fechas de inicio y término, siendo el primer periodo de sesiones ordinarias del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo periodo del 15 de abril al 15 de julio de cada año. Precisa que el Presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo y presentará su informe de gobierno.

Fecha de publicación: 07-04-1986.

16. DECRETO por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma electoral. Incrementa de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional. Establece la renovación de la Cámara de Senadores “por mitad, cada tres años”, en lugar de en su totalidad cada seis años.

Elimina el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Fecha de publicación: 15-12-1986.

17. DECRETO *por el que se reforma el artículo 78; y se adiciona el artículo Décimo Noveno Transitorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aumenta de 29 a 37 el número de miembros de la Comisión Permanente del Congreso, que quedará compuesta por 19 diputados y 18 senadores.*

Fecha de publicación: 10-08-1987.

18. DECRETO *por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modifica las fechas de inicio y término de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, para quedar el primer periodo del 1 de septiembre al 15 de diciembre, o hasta el 31 de diciembre en el año de inicio del cargo de Presidente de la República; y el segundo periodo del 15 de marzo al 30 de abril.*

Fecha de publicación: 03-09-1993.

19. DECRETO *por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma electoral. Establece de forma expresa que la ley secundaria regulará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Faculta al órgano electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, suprimiendo el sistema de autocalificación. Consagra al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Modifica la fórmula de distribución de los 200 diputados de representación proporcional. Aumenta de 64 a 128 el número total de senadores, electos mediante fórmulas de mayoría relativa y de primera minoría, con renovación total del Senado cada 6 años. Mantiene la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de Presidente de la República.*

Fecha de publicación: 03-09-1993.

20. DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma electoral. Precisa el carácter “autónomo” del órgano encargado de organizar las elecciones federales. Incluye la “independencia” entre los principios rectores de la función electoral. Crea la figura de Consejeros Ciudadanos, que serán electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Fecha de publicación: 19-04-1994.

21. DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reforma integral en materia electoral. Se legisla en los temas de: prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; atribuciones e integración del Instituto Federal Electoral; financiamiento de los partidos políticos; composición de las cámaras del Congreso de la Unión; justicia electoral; sistema de responsabilidades; y correspondencia de las legislaciones electorales locales. Se establecen como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.

Fecha de publicación: 22-08-1996.

22. DECRETO por el que se declara reformado el artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modifica el requisito de edad para ser senador, para quedar en 25 años cumplidos el día de la elección, en lugar de 30 años.

Fecha de publicación: 29-07-1999.

23. DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Crea la Entidad de

Fiscalización Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Fecha de publicación: 30-07-1999

24. DECRETO *por el que se aprueba el diverso que reforma el párrafo primero del artículo 63 y la fracción IV del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece los mecanismos de sustitución de vacantes de diputados y senadores electos por los diferentes principios.*

Fecha de publicación: 29-10-2003.

25. DECRETO *por el que se aprueba el Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modifica la fecha de inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, para que sea el 1o. de febrero de cada año.*

Fecha de publicación: 02-08-2004

26. DECRETO *por el que se reforma el artículo 76 fracción I, y el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Faculta al Senado para aprobar las decisiones del Ejecutivo Federal que tengan por objeto terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.*

Fecha de publicación: 12-02-2007

27. DECRETO *por el que se reforma la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se amplía la relación de altos funcionarios públicos que tienen la obligación de separarse de su cargo, como requisito para ser diputado federal.*

Fecha de publicación: 19-06-2007

28. DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma en materia de gasto público. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de gobierno. Modifica los plazos para la presentación y revisión de la Cuenta Pública. Fortalece las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la materia.

Fecha de publicación: 07-05-2008

29. DECRETO por el que se reforman los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Modifica el formato del informe presidencial suprimiendo la obligación de que el titular Ejecutivo federal acuda personalmente al Congreso de la Unión. Incorpora la figura de pregunta parlamentaria (pregunta por escrito)

Fecha de publicación: 15-08-2008

30. DECRETO por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establece nuevos plazos para que el Ejecutivo Federal emita sus observaciones, promulgue y publique las leyes o decretos que le turnen las Cámaras del Congreso. Establece el supuesto en el que la Cámara de Origen podrá ordenar la publicación de estas leyes o decretos.

Fecha de publicación: 17-08-2011

31. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Reforma política. Regula las consultas populares y la iniciativa ciudadana. Otorga al Presidente la facultad de iniciativa preferente. Modifica los supuestos para la designación de Presidente interino o sustituto, y del titular provisional del Poder Ejecutivo. Señala los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República.

Fecha de publicación: 09-08-2012.

32. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Reforma política-electoral. Crea el Instituto Nacional Electoral. Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República. Faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados Secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

Fecha de publicación: 10-02-2014

Como puede observarse, de estos 32 de decretos que han reformado la estructura, la composición del poder legislativo e incluso el proceso de hacer leyes, han servido para fortalecer la pluralidad y la construcción de acuerdos, y no solo eso sino también para elevar el papel del Congreso en el rubro de rendición de cuentas y actuar participativamente en conjunto con los otros poderes para que el Estado pueda cumplir con sus fines, que no es otro que el de mantener el orden, la paz y procurar el bienestar social.

De esta manera en lo que fueron las últimas siete décadas del siglo XX, El Partido Revolucionario Institucional, también bajo la denominación que le antecedieron como Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana, fue el ente o la corporación política que dominó la escena política, incluida desde luego la sede legislativa. Pero como toda sociedad evoluciona, la mexicana no fue la excepción, y ante la cada vez mayor demanda de abrir espacios de participación política, las expresiones políticas opositoras fueron ganando lugares importantes en los órganos legislativos, la cual se cristalizó con las reformas políticas del 72 y 77, esta última confeccionada en buena medida por el ideólogo

del Partido oficial, Jesús Reyes Heróles, en la cual se otorgaba el derecho a los partidos políticos minoritarios a contar con diputados en el Congreso.

Podemos decir que estas reformas fueron el parteaguas para que la pluralidad política en el Congreso se hiciera valer, y posteriormente ello sirvió para que la democracia real empezara a consolidarse dando lugar a la suplantación del anquilosado sistema electoral dominado por el Gobierno, transitando a la composición de órganos autónomos y ciudadanos como fue el caso de la creación del Instituto Federal Electoral (actualmente Instituto Nacional Electoral), por lo que ya en la recta final del siglo XX, se garantizaba ya por fin el respeto al sufragio popular lo que daría origen a una cada vez más reñida competencia política entre los partidos políticos, y que daría paso a una nueva conformación del Congreso, y particularmente en la Cámara de Diputados, donde en la LVII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional perdía la mayoría por primera vez en la historia de su existencia.

Esta complejidad, sin lugar a dudas ha servido para fortalecer nuestra democracia, ya que sin los consensos alcanzados por las diferentes expresiones políticas expresadas en el Congreso, difícilmente se hubiera logrado la paz social que ha venido gozando nuestro país. Además todas estas reformas han contribuido sustancialmente a que el Congreso haya recobrado su papel protagónico en la vida política del país, considerando que desde los inicios del México independiente hasta los inicios del Porfiriato, el órgano legislativo del Estado Mexicano ostentó una gran autonomía con respecto al titular del ejecutivo. Fue así que ya en el periodo del México Revolucionario con aquella memorable XXVI Legislatura, el legislativo volvió a ser un verdadero espacio de discusión en donde incluso se planteó la idea de abandonar el sistema presidencialista o mejor dicho, de presidencialismo a uno parlamentario lo cual no germinó debido a las disputas de las facciones revolucionarias por el poder. Ya con la formación de un Partido que aglutinó a las fuerzas revolucionarias triunfadoras, fue posible construir la vía institucional en la que se dejara al caudillismo y se empezara a mirar hacia la estabilidad, la cual fue

alcanzada en cierta medida gracias a que ese instituto político denominado Partido Nacional Revolucionario, que a la postre sería el PRM y el PRI, dominaría todo el sistema político, y uno de los motores que integraban ese sistema era desde luego el poder legislativo. Pero con el transcurso del tiempo el sistema político dominado por el PRI, se fue desgastando y con ello la oposición comenzó a ganar terreno hasta que finalmente en el año 1988, crujió el sistema lo que provocó sendas reformas de fondo al sistema electoral, lo cual permitió como ya lo dijimos, el ascenso al poder de otros partidos políticos.

Pero el acontecimiento que marcó un hito en la vida parlamentaria reciente del país, no fue la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, consumada en el año 2000, sino fue la pérdida del PRI de la mayoría de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura en 1997. Este hecho repercutió directamente no solo en lo político, sino desde luego en el funcionamiento del propio Congreso, toda vez que se necesitaría transformar el funcionamiento estructural de la Cámara de Diputados, lo que vislumbraba un cambio de paradigma en el derecho parlamentario mexicano, ya que se tuvieron que hacer cambios en la normatividad interna del Congreso que culminarían con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, la cual analizaremos más adelante.

Por último solo queda mencionar que todo lo señalado en este punto nos deja clara la idea de que el poder legislativo, visto como uno o varios órganos del Estado que se encargan de hacer, discutir y validar leyes ha transitado por diversas etapas en la historia de las naciones, y que en el caso particular de nuestro país, ha sufrido constantes transformaciones para responder a la realidad política y social, lo cual implica no solo cambios en su conformación, en sus competencias y facultades, sino también en su estructura operativa la cual no solo se conforma por los legisladores, sino también de todo un aparato burocrático al servicio de este poder.

1.2. Las funciones del poder legislativo

Conforme a lo establecido por la Constitución Política de nuestro país, el poder legislativo a nivel federal se deposita en un Congreso General, denominado como Congreso de la Unión, el cual está integrado por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados, ello atendiendo al sistema de representación bicameral, instituido de acuerdo a la tradición parlamentaria occidental que había tenido su origen en el Reino Británico de la alta edad media, la cual ya hemos hecho referencia. De acuerdo con Camacho Vargas²³⁵, *“básicamente existen tres funciones del Congreso Mexicano: representar a la nación y a los Estados; controlar política y físicamente la conducción de la administración pública federal y crear leyes, decretos e instituciones de carácter federal”* de las cuales nos ocuparemos solamente de las últimas dos, toda vez que de la función representativa la hemos visto ya en el punto anterior.

La función legislativa

Ignacio Burgoa menciona que en el Poder Legislativo reside la facultad de legislativa que consiste en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. Le ley, de acuerdo con el mismo autor *“es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen una fuerza reguladora a casos concretos personas o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número que se encuentren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que se prevean.”*²³⁶

De esta manera, a esta función de crear las normas ha sido delegada por el Poder Constituyente a las Cámaras del Congreso de la Unión, las cuales se conforman un por Diputados y la otra por Senadores y que indistintamente son

²³⁵ Camacho Vargas, (2013), *op. cit.*, p. 116.

²³⁶ Burgoa Orihuela, *op. cit.*, pp. 608 y 641.

llamados legisladores. Tal es así que el primer párrafo del artículo 70 de la Constitución Federal establece como serán las resoluciones del Congreso de la siguiente manera:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Con respecto a la función legislativa, Antonio Alonso señala que la producción normativa es una función clásica de las Asambleas, entendida como sucesión ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general.²³⁷

Por su parte, Andrea Manzella señala que con la función legislativa, el Parlamento produce las normas jurídicas escritas que innovando el ordenamiento jurídico, dan vida y desarrollo a las normas de la Constitución o bien la integran o modifican²³⁸. Este jurista italiano no sólo aborda la función legislativa ordinaria, sino también la constitucional, la cual es determinante en la evolución del marco normativo general; no obstante en nuestro sistema de modificación constitucional – ubicado entre los rígidos- esta facultad es ejercida por el denominado *poder revisor de la Constitución* que se erige como un órgano superior al Congreso.

Por su parte, Ricardo Guastini indica que la función legislativa consiste en la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógica y cronológicamente

²³⁷ Alonso de Antonio, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, Dickinson, 2002, p. 171.

²³⁸ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, México, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1987, p. 291.

normas qué aplicar. Finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas.²³⁹

Susana Thalía Pedroza de la Llave, indica que la función legislativa del Congreso consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.²⁴⁰

Propiamente, Eliseo Muro Ruiz, nos acerca a entender la función legislativa mediante una exposición que realiza sobre el “acto legislativo”, en donde menciona que “las asambleas son parte de esencial de los Estados democráticos, ya sean parlamentos, congresos o cortes...el acto legislativo se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de leyes. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar, o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad.”²⁴¹ Esta definición podemos catalogarla como formalista, ya que hace mención a los aspectos que debe contener el proceso de creación a las normas, que vienen a ser el resultado del acto legislativo.

Por otra parte tenemos que Felipe Tena Ramírez menciona que el acto legislativo desde el punto de vista material es “el que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva...así entendido el acto legislativo, puede expresarse mediante ley o el reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y que necesariamente es expedida por el órgano ejecutivo” y afirma que la expresión propia del acto legislativo es la ley.²⁴² Sobre este apunte, es relevante la división de la noción que se hace sobre el acto legislativo la cual se bifurca en el aspecto

²³⁹ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, UNAM-Fontmara, 2001, pp. 60.

²⁴⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, (1997), *op. cit.*, p. 216.

²⁴¹ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 155.

²⁴² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* P. 273.

material y el formal, el primero atendiendo a la situación general, personal y objetiva y el segundo atendiendo a los órganos legislativos de lo producen. No se omite precisar que en virtud de que lo que nos ocupa es profundizar sobre la función legislativa, propiamente dicha como competencia de los órganos del poder legislativo, no abundaremos en los debates que se han dado en la doctrina acerca de la funciones que tienen encomendadas cada uno de los poderes de la Unión con relación a que en ocasiones le son permitidas hacer funciones que no le son propias, como es el caso de que el legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, lo mismo el ejecutivo cuando realizar funciones legislativas y jurisdiccionales y por último el poder judicial cuando realiza actos administrativos y legislativos.

En este tenor, desde el punto de vista formal la función legislativa nos remite a los procesos de producción de las leyes, pero en estricto apego a la visión positivista en particular la cual nos remite al proceso legislativo que se encuentra plasmado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en estos numerales se definen las bases y los procedimientos para la formulación de leyes. Por ello, en este sentido debemos excluir otros procesos de formulación de normas jurídicas, como las reglamentarias que pueden estar a cargo de otros poderes como el ejecutivo y en donde dichos acto legislativos, están desprovistos del aspecto formal, toda vez que se encuentran fuera de lo previsto por la Constitución en cuanto al proceso legislativo se refiere, por lo que solo llegan a comprender el aspecto material, ya que si bien crean una situación jurídica concreta, los órganos legislativos no forman parte de su formulación, aunque estos deben de expedirse con arreglo a las leyes que fueron formuladas mediante el proceso legislativo.

Ahora bien, el proceso legislativo de manera muy general es el conjunto de actos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley encaminados a la obtención de disposiciones jurídicas cristalizadas en decretos de ley, mismos que

pueden expedirse para crear una nueva ley, o modificar las existentes e incluso abrogarlas o derogarlas.

Esta facultad de iniciar el proceso legislativo sólo puede ser ejercida por los sujetos u órganos que se mencionan en las cuatro fracciones del artículo 71 de la Constitución que a la letra dicen:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Lo que establecen estas fracciones, es que el Constituyente y posteriormente el Poder Revisor de nuestra ley fundamental limitaron el ejercicio de presentar proyectos de ley o decreto a determinados sujetos, toda vez que se cumplía con el espíritu de la representatividad que debe darse en una sociedad que vive bajo el régimen de un Estado Social y Democrático de Derecho, en donde a través de la Constitución se consagran las decisiones políticas fundamentales tomadas por los factores reales de poder.²⁴³ Esto también responde en juicio de Felipe Tena Ramírez a que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país.²⁴⁴

²⁴³ Véase Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución* y Ferdinand Lassalle en su obra *¿Qué es una Constitución?*

²⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 260.

Es así que teniendo la idea clara sobre que sujetos pueden iniciar un proceso legislativo, podremos comprender el inicio de la función legislativa el cual tiene que darse con el despliegue de los sujetos investidos con la facultad de iniciativa para excitar a los órganos que intervienen en el proceso legislativo para llevar a cabo ciertos procedimientos que pueden dar nacimiento o no a una nueva disposición jurídica de rango de ley. No omitimos mencionar sobre el proceso legislativo especial previsto en la Constitución, ya que si bien de igual manera se tiene que cumplir con lo señalado en los artículos 71 y 72 que hablan del proceso legislativo, también se deben observar ciertos requisitos para poder llevar a cabo reformas constitucionales, los cuales están señaladas en el Título Octavo de nuestra Constitución Federal, específicamente en el artículo 135 que indica lo siguiente:

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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Estos requisitos, son precisamente los que determinan la rigidez de nuestra Constitución, ya que ha sido impuesta una complejidad mayor que en el proceso legislativo al ordinario, toda vez que al ser la Constitución el máximo cuerpo normativo de nuestro sistema jurídico, conlleva a que toda modificación, supresión o adición que sufra, debe de transitar con un alto grado de legitimidad, lo cual es muy común en los sistemas constitucionales modernos.

También no debemos hacer menos la disposición establecida en el artículo 71 constitucional acerca de que la Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. De esta disposición, prácticamente delega a la ley ordinaria la mitad del proceso legislativo, toda vez que este trámite implica desde la presentación de la iniciativa, hasta la aprobación de la Cámara en donde fue

presentada. Por ello, considero correcto que el proceso legislativo está regulado no solo por el artículo 72, el cual siempre ha estado relacionado a la inferencia inmediata de que este precepto es el que trata del proceso legislativo, sino también por los artículos 71 y 135. Quizá esto se ha grabado en la cultura jurídica por qué el artículo 72 si detalla las fases, pero no del proceso legislativo en la unidad que comprende, sino solo de una parte, la cual se da a partir de que es aprobado un proyecto.

La función de control

Si bien es cierto que la principal función de las asambleas en las que se encuentra depositado el poder legislativo es la legislativa, estos cuerpos de representantes populares también tienen asignadas otras funciones como la de control parlamentario que incluyen mecanismos de control gubernamental, presupuestario y jurisdiccional.

A decir de John Stuart Mill, fue de los primeros en preconizar la intromisión de los parlamentos en el control sobre las administraciones públicas al advertir los riesgos de un gran aparato burocrático y la tiranía de sus dirigentes, lo cual hacía necesario la facultad de control del órgano representativo para vigilar los actos del gobierno.²⁴⁵

En la del control gubernamental, Cecilia Mora-Donatto menciona que “Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e

²⁴⁵ Mill, John Stuart, *El gobierno representativo*, trad. Siro García del Mazo, Sevilla, Administración de la Biblioteca Científico-Literaria, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1878, pp.128-132, consultado en <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>, página web consultada el 3 de noviembre de 2016.

irresponsable de las actividades públicas”²⁴⁶En el control gubernamental figuran distintas facultades que tienen los órganos legislativos, entre las que destacan las de aprobación, autorización investigación y de requerirle información, todas ellas naturalmente derivadas de disposiciones constitucionales y legales.

El control gubernamental, puede ser ejercido a través de todas la actividades parlamentarias como surge en el debate en el pleno o en las comisiones donde tienen lugar las preguntas, las interpelaciones, las comparencias de determinados funcionarios. No obstante, una reflexión más detenida de la actividad parlamentaria permite aceptar que los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria. En efecto, no sólo cuando se solicita la comparencia de un alto funcionario, sino también cuando se discute un proyecto de ley o se delibera sobre el presupuesto, se controla la actividad del gobierno.²⁴⁷

El control presupuestario se da en tres ámbitos a saber: La aprobación anual de los presupuestos de egresos; la facultad para recibir y aprobar las iniciativas de ingresos; la aprobación de endeudamiento y; la revisión del gasto público. Como puede verse, a grandes rasgos, estas facultades financieras tienen por objeto supervisar el ejercicio del poder de los recursos financieros, es decir, qué se gasta, cómo se gasta y para qué se gasta.

Por último el control jurisdiccional se presenta cuando el poder legislativo ejerce en materia de responsabilidades de los servidores públicos, cuando alguno de los señalados en el artículo 111 Constitucional, en el caso de nuestro país, incurren en actos presuntamente constitutivos de delitos o contrarios a sus

²⁴⁶ Mora-Donatto, Cecilia, *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*, en “Cuestiones Constitucionales” Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 4, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 86.

²⁴⁷Mora-Donatto, Cecilia, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema2.htm>, página web consultada el 10 de noviembre de 2016.

obligaciones lo que da cabida a la participación del poder legislativo en el caso de las responsabilidades política y penal mediante la instauración de un juicio político y la declaración de procedencia respectivamente. De igual forma interviene cuando de conformidad con el artículo 73 fracción XXII Constitucional, concede amnistías.

Ahora bien, de acuerdo con la teoría de Montesquieu, el objetivo principal y principal razón de ser de la división de poderes es el establecimiento de mecanismos constitucionales que tendieran a evitar el abuso del poder para asegurar la libertad de los ciudadanos, y quizá por ello, las asambleas o cuerpos legislativos, revisten una gran importancia puesto que en ellos residía la voluntad popular y se conjugaban los intereses de los diversos sectores sociales.

Quizá un ejemplo muy emblemático del papel de control ejercido por el Congreso en nuestro país tuvo lugar durante el sexenio del presidente Vicente Fox, cuando incluso en el discurso de su toma de posesión, atisbó la adversidad que sería llevar a cabo reformas estructurales en virtud de que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, su partido no contaba con la mayoría de miembros para poder efectuarlas, y fue entonces cuando se comenzó a hablar de un verdadero equilibrio de poderes.

Ahora si bien, al poder legislativo se le han dado facultades de control, que incluyen funciones jurisdiccionales o administrativas, los otros poderes también observan estas atribuciones. George Jellinek indicó que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de alguna de las respectivas tres funciones tradicionales resulta imposible en la práctica.²⁴⁸

Tal es así que en todos los países con un Estado Constitucional y con un gobierno de sistema presidencial siguen la tesis en la que es más correcto referirse a una división del ejercicio del poder, es decir, el poder del Estado es uno solo que

²⁴⁸ Tomado de Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, principios generales*, México, Porrúa, 2013, p. 48.

para su ejercicio se divide en diferentes órganos, en donde estos órganos les compete cierta función, aunque como veremos no siempre es así. En nuestro país la colaboración y coordinación que se da entre los tres “poderes” o bien los órganos legislativo, ejecutivo y judicial es cotidiana, tal y como se muestra en los siguientes ejemplos:

La aprobación de leyes requiere la intervención del ejecutivo para su sanción y promulgación, al igual que también puede enviar iniciativas de ley o decreto al Congreso.

El ejecutivo puede promover una acción de constitucionalidad sobre una ley aprobada por el Congreso, ya que ante la supresión de la facultad de veto de bolsillo que poseía el presidente, este puede ejercer la acción mencionada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso vemos la intervención de los tres poderes.

El ejecutivo envía propuestas de nombramientos que tienen que ser ratificados por el Senado, así como para cubrir las vacantes del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.3. El derecho parlamentario

De esta manera al tener noción básica de la función legislativa y del proceso legislativo, es pertinente ahora tratar lo que se entiende por derecho parlamentario. Es de común denominador en la doctrina que todas las ramas del derecho se consideran como conjuntos de normas, en este caso el derecho parlamentario no es la excepción, toda vez que dispone de leyes y reglamentos que regulan los procedimientos y los actos que tienen lugar en el proceso legislativo, y por ende en el desempeño de la función legislativa del Estado.

La evolución del derecho parlamentario se ha dado a la par en que el poder de los parlamentos o asambleas democráticas y legislativas ha ido creciendo en las naciones, y prácticamente sin constituir propiamente una rama del derecho o bien del derecho constitucional, ha tenido su génesis desde que los imperios, o cualquier forma de Estado erigieron un cuerpo colegiado para discutir, deliberar y consultar los temas públicos. Y es que dicho proceso evolutivo adquiere su transformación más marcada cuando las asambleas o cuerpos abandonan su carácter estamental para dar cabida a la representatividad por la vía democrática. Es ahí en donde se presenta un especial interés por el funcionamiento de estas asambleas representativas del pueblo, que a partir como ya dijimos hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX el estudio de la actividad parlamentaria comenzaría a ganar un lugar en el mundo del derecho.

Los primeros antecedentes sobre el estudio del derecho parlamentario los tenemos en algunas obras de insignes juristas y parlamentarios como el inglés Jeremy Bentham, quien se ocupó de dotar al arte de hacer leyes de una propuesta teórica y metodológica para la actividad parlamentaria en la cual se siguieran técnicas racionales con el fin de que el legislador proceda de forma lógica en la redacción de las leyes, cuidando de que las leyes al producirlas otorgaran la mayor felicidad al mayor número de personas, lo cual requería que estas fueran entendibles por todos los interesados, fiel a su inclinación por el utilitarismo.²⁴⁹ Otros estudiosos del parlamento fueron los norteamericanos William Hamilton²⁵⁰ y Thomas Jefferson,²⁵¹ quienes no se limitaron a ejercer en la práctica la actividad parlamentaria, sino también desarrollaron estudios y concretaron obras en esta materia.

²⁴⁹ Bentham, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 16.

²⁵⁰ Véase, Hamilton, William Gerard, *Lógica parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

²⁵¹ Véase, Jefferson, Thomas, *Manual del Derecho Parlamentario*. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI, México, Cámara de Diputados, México, 2002.

Volviendo a ocuparnos de lo que es el derecho parlamentario, es propicio recurrir a diversos autores que recientemente han abordado el tema, tanto en el mundo como en nuestro país. Así pues hay autores que lo sitúan dentro del Derecho Constitucional como es el caso del argentino Jorge Gentile quien señala que *es la parte del Derecho Constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, y las prerrogativas de sus integrantes,*²⁵²

Por su parte, Silvano Tosi, quien también lo ubica dentro del Derecho Constitucional señala que el Derecho Parlamentario en sentido restringido es *el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento*²⁵³.

Fernando Santaolalla, importante exponente del Derecho Parlamentario español, señala que *el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.*²⁵⁴

En nuestro país, Francisco Berlín Valenzuela define al derecho parlamentario como *el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su quehacer político*²⁵⁵. En esta definición podemos

²⁵² Gentile, Jorge, H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 19.

²⁵³ Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, Miguel Ángel González y María Cristina Pestellini Laparelli S., traductores, México, Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados, 1996, 335 p.

²⁵⁴ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 30.

²⁵⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1995, p. 34.

observar que se encuentra muy apegada a la realidad mexicana y abarca aspectos socio-políticos, lo cual es relevante ya que si bien al igual que otras ramas del derecho consisten como ya se mencionó en un conjunto de normas, no excluye la naturaleza política de los parlamentos y de los otros poderes, así como de la voluntad democrática expresada en la representatividad del propio parlamento.

Por otra parte, José María Serna de la Garza indica que *el derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización y funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran*,. Este autor asimismo sostiene la necesidad de contar con una definición más amplia de “derecho parlamentario” que abarque no sólo consideraciones de tipo formal, sino también elementos axiológicos y teleológicos consustanciales al Estado de Derecho.²⁵⁶ Este autor hace referencia a la definición de Derecho Legislativo de Moisés Ochoa Campos, el cual afirmaba que es *el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa-en la que colabora el Poder Ejecutivo-, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes*.²⁵⁷ Es importante hacer un apunte sobre esta distinción que tan atinadamente hace Serna de la Garza, toda vez que el derecho legislativo se encarga solamente de estudiar lo referente al poder legislativo, a lo cual coincidiendo en cierta medida con este jurista, la definición de derecho legislativo ha sido superada por la del derecho parlamentario, en virtud que ha obtenido mayor consenso en la doctrina de nombrar así a la rama del derecho que comprende el funcionamiento de los órganos legislativos, llámese parlamento, asamblea o congreso.

²⁵⁶Serna de La Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, Colección Panorama del derecho mexicano, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, McGraw Hill-UNAM, 1997, p. 1.

²⁵⁷ Ochoa Campos, Moises, “*Caracterización del derecho legislativo mexicano*” en Serna de la Garza, José María, op. cit., pp. 1 y 2.

Susana Thalía Pedroza de la Llave, menciona que el derecho parlamentario es la parte de la rama o sector del Derecho Constitucional que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativas, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales, señalando además que se caracteriza por la inexistencia de una sanción jurídica y por la existencia de una sanción política.²⁵⁸Al igual que los otros autores, esta autora también posiciona al derecho parlamentario dentro del Derecho Constitucional y destaca algo revelador, la carencia de medios coercitivos sancionadores para el cumplimiento de la norma, algo que analizaremos más adelante.

De acuerdo a los apuntes de Eliseo Muro, el derecho parlamentario es el conjunto de normas que reglamentan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y agrega que constituye la normatividad que contempla el procedimiento formal para que un proyecto de ley se convierta en norma jurídica, por lo que se refiere al deber ser.²⁵⁹Aquí este autor, nos indica que no solo el derecho parlamentario se debe ocupar de la organización y trabajo, sino del propio proceso de la creación de las normas, por ello su hincapié en el deber ser.

Como puede apreciarse, todas las definiciones de derecho parlamentario, hacen referencia al conjunto de normas, y ahora cabe hacerse la pregunta ¿Cuáles son las fuentes formales del derecho parlamentario? La misma Constitución indica que son los ordenamientos que expide el Congreso de la Unión para regir su estructura y funcionamiento interno, y en términos de la misma carta magna se precisa que son las normas que constituyen la fuente formal del derecho parlamentario mexicano actual: la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para su Gobierno Interior en lo que no se opone a los dos anteriores y

²⁵⁸ Pedroza de La Llave, Susana Thalía, *El Control del Gobierno. Función del Poder Legislativo*, México, INAP, p. 188, en Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p. 268.

²⁵⁹ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

*los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.*²⁶⁰

Ahora bien, es cierto que en las cuatro últimas décadas en nuestro país, la legislación parlamentaria ha tenido importantes avances, en la organización y funcionamiento del quehacer legislativo, también es cierto que ello se debe en buena medida a la intensificación del trabajo parlamentario de todas las expresiones políticas representadas en las Cámaras, lo cual implica necesariamente un mayor desarrollo en el estudio de las normas y toda la maraña reglamentaria en el funcionamiento no solo de los debates, sino en las formas y procedimientos en los que se toman las decisiones y en el proceso de formación de las leyes, aparte de que se tiene que profundizar no solo en esta parte de la función legislativa sino en las otras funciones parlamentarias como es el control del ejecutivo, la legitimación de nombramientos, y de representatividad entre otras. En este tenor el jurista Diego Valadés considera las siguientes funciones parlamentarias: representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, electoral, administrativa, de indagación, de comunicación y educativa.²⁶¹

Es por todo lo anterior que surge la necesidad de expandir el estudio de esta área del derecho constitucional, en el que se analicen las nuevas reglas y procedimientos, en los que se creen campos multidisciplinarios que coadyuven a entender mejor el desempeño de los órganos legislativos así como la actualización del conocimiento en esta materia, a fin de contar con más elementos teóricos y científicos para lograr una mejor equilibrio parlamentario que se traduzca en una mayor calidad tanto en el debate como en la argumentación de los proyectos legislativos. Sin embargo esta labor es compleja, ya que si bien el Congreso cuenta con un marco normativo este carece de eficacia en su aplicación, toda vez que la

²⁶⁰ Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y de Estudios Legislativos, Primera, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República, publicado en Gaceta Parlamentaria del Senado LXI/1SPO-123/24743 el día miércoles 21 de abril de 2010.

²⁶¹ Tomado de Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p. 269.

misma ley otorga facultades casi omnímodas a los órganos de gobiernos de las Cámaras, los cuales determinan las funciones de sus estructura operativa y técnica, lo cual incluye al servicio de carrera y el sistema de comisiones, y que en resumen ponen de manifiesto que la facticidad supera a la juridicidad del marco normativo del Congreso, lo cual trataremos en el siguiente punto.

1.4. El marco normativo del Poder Legislativo en México

Pasemos ahora a analizar el funcionamiento del poder legislativo en México, en específico el Federal. Para comprenderlo, es necesario conocer el marco normativo, comenzando con el marco constitucional el cual señala todos los fundamentos, tanto orgánicos como funcionales del Congreso de la Unión, es decir, de las dos Cámaras que lo conforman, ya que en su Capítulo II del Título Tercero, se establece como se conforman las Cámaras que lo componen, la elegibilidad de sus miembros, las bases para llevar a cabo sus sesiones, el fuero de sus miembros así como sus derechos y obligaciones, sus facultades de cada una de las Cámaras, las materias en las que pueden legislar, su función de control y cooperación con los demás poderes, etc. Para este apartado, nos avocaremos a explicar su marco jurídico, su composición y estructura, las facultades exclusivas de cada cámara y del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente compaginado todo ello con el proceso legislativo, esto último es lo que más nos interesa para efectos de este estudio.

La Constitución

Como vimos la Constitución establece que el poder el poder legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el cual a su vez se compone de dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. A su vez, la misma ley fundamental establece en sus párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 70 lo siguiente:

“El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.

Esta disposición constitucional, establece a *grosso modo* la función legislativa inherente del Congreso, y también la imposición de una ley para la determinar su funcionamiento y su organización, sin que el ejecutivo intervenga en el proceso legislativo, claro está que dichas normas deberán cumplir con la observancia de la Constitución, es decir, no podrá abarcar ni invadir funciones que están delegadas a los otros poderes u organismos que el mismo código fundamental establece.

La Ley Orgánica

Para que se cumpliera con el mandato constitucional de dotar al Congreso de una ley que regulara su funcionamiento, fue general el acuerdo de que la ley idónea que se necesitaba para cumplir con dicho mandamiento era una de carácter orgánico. Se entiende por Leyes Orgánicas, los cuerpos normativos con carácter secundario que se encargan de regular la organización de los poderes públicos según la Constitución, las cuales pueden crear dependencias, instituciones y entidades oficiales para la determinación de sus fines.²⁶²

Es importante mencionar que la idea de dotar de una ley al Congreso para su mejor funcionamiento, se cristalizó en la reforma política de 1977 confeccionada

²⁶² González Oropeza, Manuel y Gaxiola Moraila, Federico Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, Tomo L-O, p. 52.

por el jurista Jesús Reyes Heróles, quien en la exposición de motivos de esta reforma de gran calado político sostuvo lo siguiente:

“La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica.

El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, ha dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hagan periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento ha conservado sus líneas tradicionales, propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática.

Si a esto añadimos que la Reforma Política que se propone mediante esta Iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.

Por tales razones me permito solicitar a la soberanía de ese honorable Constituyente Permanente la adición de dos párrafos al artículo 70 de la Constitución General de la República, con el fin de facultar al Congreso de la Unión a expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Para conservar la total autonomía y responsabilidad del Congreso de la

Unión en la expedición de su Ley Orgánica, es conveniente marcar una excepción al trámite normal que establece nuestra Ley Fundamental para la aprobación de las leyes, de manera tal que el referido ordenamiento no pueda ser vetado por el Ejecutivo Federal ni necesite de la promulgación de éste para tener vigencia.”²⁶³

Una vez analizada, discutida y aprobada la reforma política, se dio paso a la intensa labor de confeccionar, ahora por parte de los miembros del Congreso de la Unión, una Ley que normara la actividad y la estructura orgánica del Poder Legislativo Federal. Un grupo de diputados y senadores de la L Legislatura, presentaron una iniciativa que expedía la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo al imperativo del poder revisor de la Constitución de dotar al Congreso de una nueva Ley.

En esta tesitura, el proyecto de ley buscaba aparte de dar cumplimiento al mandato constitucional, una reingeniería en el funcionamiento del Congreso que permitiera fortalecer la democracia en todos los sentidos. Con esta idea, los diputados y senadores que suscribieron la iniciativa adujeron lo siguiente:

“Los lineamientos de fondo de la Iniciativa se enmarcan dentro de las finalidades básicas de la Reforma Política, fundamentalmente en tres de sus aportaciones capitales: 1) El incremento de las posibilidades de la representación nacional al 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

²⁶³ Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo enviada el 6 de octubre de 1977 a la Cámara de Diputados.

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.... El proyecto formulando 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 parlamentario.”²⁶⁴

Como puede apreciarse, la intención del poder revisor de la Constitución fue el de asegurar la vida institucional del Congreso ante el advenimiento de las fuerzas políticas que desde el inicio de la vida parlamentaria en México, siempre habían estado relegadas, toda vez que ante diversos sucesos de índole política, muchos de ellos penosos, como es el caso del movimiento estudiantil de 1968 y de conflictos con carácter guerrillero durante la década de los 70's, hicieron impostergable la apertura democrática y el acceso de la oposición a ocupar espacios de representación en el Congreso, sobre todo de los partidos de izquierda, todo en aras de contribuir al desarrollo de la vida democrática de la nación.

Así pues, este proyecto de Ley fue aprobado en mayo de 1979, lo que significó un parteaguas en la vida parlamentaria de nuestro país, aunque dentro de

²⁶⁴ Sic. Diario de los Debates, Legislatura L - Año III - Período Extraordinario - Fecha 1979/05/09 - Número de Diario 4.

las disposiciones jurídicas, se privilegiaba al Partido mayoritario, con facultades omnímodas para seguir controlando al Congreso en sus dos cámaras.

Dentro de los detalles controladores que conservó la ley, fue que a los líderes de los grupos parlamentarios se les asignó la función de conducir las tareas de la Mesa Directiva, las Comisiones, los Comités de la Cámara de Diputados y de Senadores coordinación con los líderes de otros grupos, y la posibilidad de contar con asesores, personal y elementos materiales, de acuerdo con el presupuesto de la Cámara.

Asimismo, se conservó a la Gran Comisión en ambas cámaras como órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, debido a que la funcionalidad en la tradición parlamentaria, recaía en buena medida al acuerdo de sus integrantes ya que aunque siguiendo el principio de la democracia representativa en cuanto a que la mayoría es la que gobierna, ello no restringía los derechos de los diputados de otros partidos ya que están garantizados entre otras formas por la figura de los grupos parlamentarios.

También se clasificó a las Comisiones en cuatro grandes rubros: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales para la Cámara de Diputados y por lo que hace al Senado se crearon las Comisiones de Estudios Legislativos. Se instituyeron Comités para que atendieran cuestiones meramente administrativas, y en lo referente a los reglamentos, no se pudieron expedir toda vez que se optó por conservar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que siguió manteniendo la vigencia desde 1934.

De este modo el Congreso iniciaba una nueva etapa en la que comenzaba a asomarse la pluralidad democrática, aunque muy incipiente y enfrentando los escollos que la concentración del poder político, en manos el Partido Revolucionario Institucional, la reforma política hizo que el Congreso recuperara un papel

protagónico en la toma de decisiones, y con ello los cauces democráticos empezarían abrirse en otros espacios políticos. También es de reconocerse el trabajo encabezado por Jesús Reyes Heróles, quien con una visión de verdadero estadista, pudo lograr este avance significativo en la vida democrática de nuestro país consolidando la participación de otras fuerzas políticas, aunque en los años posteriores nuestro país experimentaría nuevos problemas tanto políticos como económicos.

Aunque se mejoró el funcionamiento de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, los problemas económicos por un lado, y la creciente presencia electoral de los partidos políticos de oposición, sumado al desgaste del régimen de Partido hegemónico, provocaron que amplios sectores de la ciudadanía comenzaran exigir mayores espacios de participación ciudadana ante el descontento de las condiciones económicas adversas que imperaban a principios de los años ochenta. Quizá este fue un factor determinante para que el Partido Revolucionario Institucional, comenzara a perder la legitimidad que había tenido desde su creación, ya que el mismo partido se fragmentaría dando pie a la creación de una corriente ideológica encabezada por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas quienes estaban inconformes por las prácticas antidemocráticas propias del sistema anquilosado, y además criticaban la política económica que se había adoptado durante el mandato del presidente Miguel de la Madrid, lo cual generó una ruptura entre dicha corriente y el Partido Revolucionario Institucional. Este hecho marcaría un hito en la vida democrática del país, ya que por primera vez el PRI enfrentaría una verdadera competencia en la pelea por el voto popular para la sucesión presidencial, lo cual provocó una contienda muy reñida que arrojó un resultado muy cuestionado en donde fue electo el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari quien derrotó oficialmente a Cuauhtémoc Cárdenas.

Dada la complejidad de esta sucesión presidencial, el Presidente Carlos Salinas de Gortari comenzó a emprender diversas reformas de índole político-electoral para la transición hacia una ciudadanización en la organización de las

elecciones. En este marco, la composición del Congreso experimentó cambios consistentes en la elección de los diputados de representación proporcional, ya que concedía a los partidos políticos que hayan alcanzado el 1.5 por ciento de la votación emitida en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, conformadas por diversos estados. Asimismo se estableció la cláusula para evitar la sobrerrepresentación de un partido político en la Cámara de Diputados, quedando plasmado que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. De igual forma siguió considerando a la Cámara de Diputados como colegio electoral para validar la elección del Presidente y se estableció como facultad de dicha cámara el nombramiento de los miembros del consejo de dirección del órgano encargado de organizar las elecciones federales.

De igual manera la composición del Senado de la República tuvo modificaciones en virtud de que se elegirían cuatro senadores por cada Estado y en el Distrito Federal, de los cuales tres corresponderían al principio de mayoría relativa y uno al que lograra obtener el segundo lugar en la votación, el cual sería considerado como senador de primera minoría. Asimismo las reformas llevadas a cabo en el año 1993, lograron conceder al organismo encargado de llevar a cabo las elecciones la función de la validación de las mismas para elegir a miembros de la Cámara de Diputados y Senadores.

Ya con un aparente equilibrio en la composición de las Cámaras, el sistema electoral seguía presentando inconsistencias en la equidad de la competencia política. Sobre este problema las fuerzas políticas opositoras al partido del gobierno impulsaron reformas que se cristalizaron en el año de 1996, tiempo en el que el PRI había perdido ante la oposición importantes espacios como gubernaturas e importantes ciudades lo que reflejaba un claro descontento social originado en buena parte por los problemas surgidos en el año de 1994, como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el magnicidio perpetrado al candidato del PRI a la presidencia y la profunda crisis económica.

En el año de 1996, el presidente en turno, Ernesto Zedillo logró concretar una importante reforma político-electoral, la cual marcaría una verdadera evolución de un sistema de partido hegemónico a uno de competencia pluripartidista. Era imperioso el compromiso de establecer condiciones de confianza para resolver los problemas electorales en donde se intentaba asegurar la legalidad, equidad y la transparencia de los procesos electorales.²⁶⁵

Dentro de los puntos novedosos de esta reforma político-electoral tenemos la exclusión del gobierno en el órgano electoral federal, conocido como Instituto Federal Electoral y la ciudadanización total de su Consejo General; la judicialización de lo contencioso electoral, estableciendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máximo órgano especializado para declarar la legalidad y validez de una elección, así como su integración con la aprobación de la mayoría de dos terceras partes del Senado; se modificó nuevamente la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores estableciéndose una reducción a la cláusula de prohibición de sobrerrepresentación dejándola en que ningún partido podría tener más de 300 diputados por ambos principios, y por lo que toca al Senado se introdujeron los senadores por el principio de representación proporcional y se redujo a dos senadores los electos bajo el principio de mayoría relativa conservándose a un senador electo por primera minoría; la reforma política en el Distrito Federal que estableció por primera vez la elección del jefe de gobierno; y el punto quizá más importante fue el que tuvo que ver con las prerrogativas de los partidos políticos en donde un 70 por ciento del financiamiento fue ajustado a la proporcionalidad de los votos y el 30 restante fue distribuido equitativamente, además se establecieron reglas en cuanto al acceso a los espacios propagandísticos en los medios de comunicación, disponiendo el monitoreo del Instituto Federal Electoral de la cobertura en los espacios lo cual trajo una competencia más equitativa.

²⁶⁵ Análisis del Sistema Electoral Mexicano, *Informe de un grupo de expertos*, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1116/3.pdf>, página web consultada el 10 de diciembre de 2016.

Con estas reformas constitucionales, se dio pauta para que las contiendas electorales observaran mayor transparencia, legalidad y sobretodo equidad, lo que allanó el camino para el ascenso al poder de las fuerzas políticas que jamás habían logrado triunfos verdaderamente importantes, como fue el caso del Partido de la Revolución Democrática al obtener el triunfo en la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y por otra parte el Partido Acción Nacional conquistaría otras gubernaturas en las elecciones llevadas a cabo en el año de 1997.

Y fue precisamente en estas elecciones, como ya lo anticipábamos, que se dio un hito en la historia política y parlamentaria del país, pues en esta contienda electoral, el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados. Es en este suceso histórico en donde surge la necesidad de reconfigurar el marco jurídico del Congreso, toda vez que la legislación adoptada en 1979, ya no respondía a la nueva realidad política del país y desde luego del legislativo en virtud de que la oposición había logrado avanzar significativamente en lo electoral y con ello en la representación en la Cámara de Diputados. Por su parte en el Senado se continuó con la mayoría absoluta del PRI, ya que solo se renovó el 25 por ciento de sus miembros, y que fue por votación de representación proporcional, aunque si borró la posibilidad de que los senadores priistas por sí solo sacaran reformas constitucionales, pues necesitarían votos de la oposición para ello.

En este contexto las condiciones que se presentaron en la LVII Legislatura hicieron impostergable que se revisará a fondo el marco jurídico, en donde se detectaron disposiciones que ya habían quedado obsoletas y rebasadas por los hechos. En efecto, uno de los temas más discutidos y que hizo patente la necesidad de revisar el marco normativo para ajustarlo a la nueva composición de la Cámara de Diputados, fue el relativo al órgano al que correspondía la decisión de integrar la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que era el órgano de gobierno, toda vez que la Gran Comisión no había podido constituirse. Y es que el artículo 38 de la ley orgánica de 1979 establecía que “cuando al inicio de la

legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades” se conformaría la Gran Comisión, que como lo mencionamos poseía amplias y discrecionales facultades entre las que estaba la de proponer a los diputados del partido mayoritario que formarían parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Tal fue el caso de que ningún partido político alcanzó la mayoría referida en el artículo 38, por lo que la Gran Comisión no pudo constituirse y, consecuentemente, no existía el órgano facultado para proponer a los diputados que, conjuntamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrarían el órgano de gobierno. Fue así que después de intensas discusiones se resolvió, a través del Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, aprobado el 4 de septiembre de 1997, en el que se estableció que el órgano de gobierno se integraría exclusivamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Y con el fin de guardar el equilibrio entre las distintas fuerzas políticas, en el acuerdo se previó, por un lado, que la presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fuera rotatoria y, por otro lado, el sistema de voto ponderado para la toma de sus decisiones, siguiendo la práctica brasileña y española, es decir, en atención al número de diputados que integran cada grupo parlamentario, reflejando así la composición del Pleno en el órgano de gobierno.²⁶⁶

La revisión del marco normativo del Congreso continuó en el transcurso del ejercicio de la LVII Legislatura, en donde no se limitó a solucionar mediante acuerdos los problemas de organización y funcionamiento que trajo consigo la nueva composición en la Cámara de Diputados. El autor Francisco José De Andrea Sánchez, denominó la nueva etapa de la vida del Congreso como “cohabitación” debido a que ante el crecimiento de los partidos de oposición en el legislativo obligaba a cambiar las reglas en la conformación de los órganos de gobierno, de apoyo legislativo como las comisiones, los protocolos ceremoniales como la

²⁶⁶ Sic., Nelly Arocha Dagdug, Roberto Gil Zuarth y José María Lujambio Irazábal, *Balance de la LVII legislatura*, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000, pp. 56 y 57.

contestación del informe presidencial e incluso la estructura y organización administrativa.²⁶⁷

Es así como la nueva Ley Orgánica del Congreso General fue producto de intensas jornadas de discusión y negociación, en el quedaron superadas las deficiencias de la anterior ley, al centrarse en siete núcleos fundamentales de la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados: la sesión de instalación y su órgano conductor; la Mesa Directiva; los grupos parlamentarios; las comisiones y los comités; la Junta de Coordinación Política; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y la organización técnica y administrativa.²⁶⁸

De esta manera, la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en 1999, fue la culminación de un proceso de discusiones parlamentarias entre los diferentes grupos políticos representados en ambas Cámaras, con miras a dismantelar las prácticas acostumbradas durante el predominio del partido hegemónico. Con base en lo anterior, fue necesario la creación de un proyecto de modernización legislativa y administrativa que entre otras cosas trajeron como resultado la creación del Canal de televisión del Congreso, la implementación del sistema de votación electrónica, la creación de Centros de Estudio, el fortalecimiento del servicio de investigación, análisis y documentación y de biblioteca y la creación de la unidad de capacitación para personal de la propia Cámara de Diputados.²⁶⁹ A esta información, es pertinente agregar por la importancia que reviste para nuestro estudio, que la misma Ley dispuso que lo concerniente a su organización administrativa y técnica, entre lo cual destaca la integración de un servicio de carrera para cada una de las cámaras, fuera objeto de regulación de un Estatuto lo cual se analizará más adelante.

²⁶⁷ De Andrea Sánchez, Francisco, *Breve historia del Congreso en México: siglo XX*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 101.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 59.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 103-105.

Actualmente, la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1999 rige la estructura, organización y funcionamiento interno de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de la Comisión Permanente y de las Sesiones en donde acuden los legisladores de los dos cuerpos legislativos, es decir, del Congreso General. Esta Ley se integra por 144 artículos divididos en seis títulos que regulan el funcionamiento del Congreso General; la estructura de la Cámara de Diputados y de Senadores; de la Comisión Permanente; de la Iniciativa Ciudadana y Preferente; y de la difusión de información de las actividades del Congreso.

Ahora bien, continuando con el análisis del marco jurídico, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer Título se reproducen las disposiciones constitucionales relativas al Congreso, destacando que en el artículo 3o. de dicho cuerpo normativo, establece en su numeral 1 lo siguiente:

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

La razón del por qué es importante destacar esta disposición, es que a diferencia del artículo 70 de Constitución, la Ley Orgánica incluye los reglamentos y acuerdos, y es precisamente que en ellos donde cada Cámara puede desplegar su trabajo parlamentario así determinar su organización y su administración.

Reglamentos

Por lo que respecta a los reglamentos de cada una de las cámaras se contemplan los procedimientos de: instalación de las Cámaras; de las Presidencias

y Vicepresidencias de éstas, de los secretarios de las mismas; de las sesiones; de las comisiones; de las iniciativas de leyes, sus discusiones, revisiones y votaciones; la fórmula para la expediciones de leyes; de la Comisión Permanente; el Diario de Debates y la Gaceta Parlamentaria, el ceremonial que se debe seguir por ambas cámaras.²⁷⁰

La expedición de los reglamentos tiene su fundamento en los artículos 77 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales rezan lo siguiente:

Artículo 69. ...

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 77.

“Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”.

II. a VI. ...

La literalidad de esta disposición ha causado cierta confusión en virtud que puede interpretarse la palabra *económicas* en un sentido distinto al que el Constituyente plasmó en la redacción de la fracción primera del artículo 77. Con

²⁷⁰ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p. 113 y 114.

respecto a ello, Berlín Valenzuela indica que *“el carácter económico de las resoluciones que pueden adoptar ambas Cámaras no atiende a su contenido pecuniario o patrimonial, sino que el término económico se emplea en el sentido dilatado de administración de su régimen interior, con lo cual las resoluciones pueden tener contenidos organizativos, administrativos o políticos, según sea el objetivo que persiga cada una.*

De esta manera, las resoluciones económicas relativas al régimen interno de las Cámaras, implican aquellos procedimientos y decisiones comunes que se agotan en cada Asamblea sobre su administración interna y de acuerdo con sus competencias jurídicas. Estas resoluciones, tampoco pueden contravenir disposición constitucional, o legal expresa vigentes, y caben, más bien, en tres supuestos básicos, uno, cuando la norma constitucional, legal o reglamentaria así lo determinan, dos, en la ausencia de disposición expresa, o bien, tres, en caso de que exista confusión o duda sobre el sentido de la norma constitucional, legal o reglamentaria”²⁷¹

Es precisamente el espíritu de esta fracción la que fundamenta que cada una de las Cámara posea su propio reglamento por lo que hace a la disposición de derecho positivo. Por lo que corresponde a los hechos, el propio dictamen del Reglamento de la Cámara de Diputados indica la problemática que se presentaba en el desarrollo parlamentario de cada una de las Cámaras al aplicar un mismo reglamento para ambas en los siguientes términos:

“separar las normas de cada Cámara, responde a que, si bien es cierto que tienen intervención paritaria en la creación de leyes bicamarales, también lo es que tienen facultades exclusivas distintas, integración diferente, temas diversos lo cual da como resultado que el ritmo y las asambleas de las mismas tengan dinámicas y procesos en ocasiones muy diferenciados y por lo tanto la regulación vigente no

²⁷¹ Tomado del dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3162-VI, miércoles 15 de diciembre de 2010, Cámara de Diputados.

alcanza a colmar la realidad y hace necesario no tan sólo nuevos ordenamientos sino, incluso, ordenamientos distintos y autónomos.

Hay que recordar que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias es un principio y una constante histórica, que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse, presenta un horizonte de mayor intensificación y desarrollo en los parlamentos de prácticamente todo el mundo.

Es decir, que la falta de Reglamentos de cada una de las Cámaras del Congreso, se podría interpretar como un inejercicio de las facultades autónomas de las Cámaras, antes que un respeto literal a las disposiciones constitucionales.

Una forma de enfrentar esta imperiosa realidad en la Cámara de Diputados, había sido la asunción de acuerdos parlamentarios que fueron una solución transitoria que hicieron posible el trabajo formal de construcción de la Ley y permitieron a esta Cámara transitar por este proceso difícil.

Cabe hacer mención que buena parte de esos acuerdos son subsumidos en el contenido del presente y por tanto resultan abrogados de manera expresa en los transitorios, logrando con ello tanto la normalidad jurídica de esta Cámara de Diputados como el orden jerárquico y de validez de las fuentes del derecho parlamentario.²⁷²

Es así que en las disposiciones constitucionales y legales encontramos entonces la facultad del Congreso para que determine su propia maraña normativa necesaria para complementar la aplicación de lo establecido tanto en la propia Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso, prescribiendo que cada Cámara puede expedir la suya de forma autónoma.

De esta manera los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados y de Senadores tardaron en expedirse más de una década después de la entrada en

²⁷² *Idem.*

vigor de la Ley Orgánica de 1999. Ello se debió a que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siguió aplicándose desde 1934 hasta el año 2010, año en que entraron en vigor los Reglamentos para cada una de las Cámaras. A este cuerpo normativo de 1934 le precedieron los siguientes reglamentos:

- El Reglamento expedido por José María Morelos para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso de Chilpancingo, del 11 de septiembre de 1913;
- El Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de septiembre de 1821;
- El Reglamento del Soberano Congreso Constituyente, del 25 de abril de 1823;
- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824;
- El Reglamento Interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857;
- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de diciembre de 1897 y
- El Reglamento Interior para la Soberana Convención Revolucionaria, de 1916;

El Reglamento de 1934, fue el primero que rigió al Congreso en la época posrevolucionaria y todavía una parte de él sigue vigente. Contó con 214 artículos y dada su naturaleza de regular un poder del Estado no requirió de la promulgación del Ejecutivo para su entrada en vigor. Se destaca de este Reglamento que no contempló diferenciación entre las Cámaras, por lo que sus disposiciones eran

aplicadas tanto para los diputados como para los senadores del Congreso de la Unión.²⁷³

Dada las confusiones suscitadas por la aplicación de un solo reglamento para ambas cámaras, muchos parlamentarios se pronunciaron por hacer un reglamento para cada uno de los cuerpos legislativos del Congreso de la Unión. Es así que hasta el año 2010, se innovó el marco jurídico reglamentario tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores ante la necesidad de dar mayor fluidez a los debates que se suscitaban en las sesiones del pleno como en las de comisiones. Cabe destacar que aunque se hayan expedido sendos reglamentos, como mencionamos, aún subsiste la aplicación del reglamento de 1934 en lo que toca a las sesiones de la Comisión Permanente y las sesiones de Congreso General.

Volviendo al Reglamento de la Cámara de Diputados vigente observamos que se compone 285 artículos agrupados en nueve títulos que regulan en términos generales lo siguiente: el título primero contiene las disposiciones generales, derechos, obligaciones y prerrogativas de diputados y diputadas, suplencias, vacantes y licencias del cargo de diputado o diputada, los grupos parlamentarios; el título segundo los espacios de la Cámara como el recinto, el salón de sesiones, el salón de plenos y las galerías; el título tercero regula el funcionamiento del Pleno, las sesiones del pleno, las asistencias, inasistencias, la declaración de quórum, permisos y justificaciones y el orden del día; el título cuarto de los procedimientos en el pleno, de la duración de las Intervenciones y de los asuntos que se presentan ante el pleno, iniciativas, proposiciones, dictamen, votos particulares, proyectos, del trámite de los asuntos ante el Pleno, de las discusiones en el Pleno, de las Comparecencias ante el Pleno y de las votaciones; el título quinto señala acerca de los órganos de apoyo y su funcionamiento, tales como las Comisiones y Comités así como de su composición, de la junta directiva de las comisiones, sus reuniones, el proceso de dictamen, discusiones en las comisiones, votaciones, inasistencias,

²⁷³ Camacho Vargas, José Luis, *Apuntes de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2015, p. 135-136.

justificaciones y sustituciones, las comparecencias en comisiones, de los comités y comisiones especiales y de investigación, y de la publicidad, difusión y acceso a la información de las comisiones y comités; el título sexto indica las especialidades del procedimiento como el de la revisión de los proyectos de ley o decreto, de la expedición de leyes o decretos facultad exclusiva de la cámara, la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, la discusión de la Cuenta Pública, de la discusión de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad; el título séptimo reglamenta la información y difusión de las actividades de la Cámara a través del Diario de los Debates, las versiones estenográficas, la Gaceta Parlamentaria, los Instrumentos de Difusión como servicios de información en Internet, relación con los medios de comunicación y de la Memoria documental; el título octavo regula sobre las resoluciones del Presidente, de las distinciones de la Cámara, del Cabildeo, de la diplomacia parlamentaria en la Cámara y del Servicio de Carrera; y finalmente el título noveno menciona sobre las reformas al reglamento.

Ahora por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República este contiene 312 artículos y 4 transitorios, se divide en 10 títulos y al igual que el de la Cámara de Diputados tiene como objetivo regular el estatuto de los senadores y las senadoras; el funcionamiento del Senado de la República y sus órganos; los procedimientos legislativos y especiales; así como los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos. En él se contemplan los mecanismos para el debate tanto al interior de las comisiones como en el Pleno, permitiendo dar certeza a los procesos parlamentarios.²⁷⁴

Dentro de las más significativas innovaciones encontramos la de emplear un glosario de términos, derechos y obligaciones de los senadores, mecanismos para fortalecer la disciplina parlamentaria, el establecimiento de estatuto de los Grupo Parlamentarios, las facultades de la Mesa Directiva, la remoción de sus integrantes, la definición de los recintos parlamentarios, las circunstancias para reunirse en

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 137-138.

sesiones secretas, las formas de votación, los elementos para llevar a cabo la diplomacia parlamentaria, la regulación del cabildeo²⁷⁵ y quizá podríamos agregar que una muy significativa por figurar en el reglamento la de los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos, aunque al igual de la Cámara de Diputados esta materia posee su propio Estatuto.

Acuerdos parlamentarios

Por último, tenemos a los acuerdos parlamentarios formulados por los órganos de gobierno, los cuales se ubican dentro de la estructura normativa del poder legislativo y por lo tanto también forman parte de las fuentes del derecho parlamentario.

De acuerdo con el Diccionario universal de términos parlamentarios *“los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno. Pueden ser también los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales”*.²⁷⁶

Los acuerdos parlamentarios son las resoluciones que se toman al interior de los órganos de gobierno del Congreso de la Unión. Establecen normas o lineamientos del proceder legislativo en materias específicas. Y su objeto fundamental es facilitar o agilizar los procesos legislativos de la misma. Se encuentran apegados a las prácticas parlamentarias vigentes y su importancia

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ Cámara De Diputados, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, op. cit., p. 29. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf, página web consultada el 2 de enero de 2017.

consiste en dar respuesta de manera ágil al dinamismo e imprevisibilidad del quehacer legislativo²⁷⁷.

La importancia que han tomado en la práctica parlamentaria estos acuerdos ha sido constante ya que gracias a su instrumentación-la cual deviene de la misma Constitución Política y de la Ley-se ha facilitado el tránsito y el desahogo de diversos asuntos en el funcionamiento del Congreso, lo cuales van desde la modificación en la organización del Congreso de la Unión o de una de sus Cámaras, hasta aquellos que tenga que ver con algún asunto administrativo o financiero.

Estos acuerdos generalmente son emitidos por los órganos de gobierno, y decimos generalmente en razón de que otros órganos parlamentarios como lo son las comisiones y comités, también recurren a emitir estos instrumentos para concretar una toma de decisión concerniente a su funcionamiento y se diferencian de los acuerdos de los órganos de gobierno en virtud de que los acuerdos de las comisiones y comités no son presentados ni votados por el pleno.

Por todo lo anterior podemos afirmar que los acuerdos parlamentarios tienen materialmente el carácter de norma jurídica, ya que prescriben conductas encaminadas a ilustrar las pautas a seguir para el correcto desarrollo de los trabajos legislativos y las actividades parlamentarias, por lo que en teoría tienen efectos vinculantes para los legisladores, y decimos en teoría porque no las sanciones no siempre son aplicadas con todo el rigor, salvo aquellas que imponen sanciones económicas.

Ahora bien, existe una clasificación de los acuerdos parlamentarios desde el punto de vista de su objeto²⁷⁸, ya que sus resoluciones pueden relacionarse a diversas índoles como puede ser los siguientes:

²⁷⁷ Cfr. <http://www.sil.gobernación.gob.mx>, página web consultada el 03 de enero de 2017.

²⁷⁸ Cabada Huerta, Marineyla, "*Naturaleza del Acuerdo Parlamentario*", Revista Quorum, México, Cámara de Diputados, número 88, enero-marzo año 2007, p. 118.

a) *Los que integran los órganos de una Cámara para el cumplimiento de sus funciones:* Este tipo de acuerdos determinan a los miembros que integran los órganos internos de las Cámaras, que involucran tanto a los órganos de gobierno como a los de apoyo legislativo que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General son las comisiones y comités. De hecho el primer acuerdo parlamentario emitido en una legislatura, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, es el que tiene que ver con la postulación de diputadas y diputados, o senadoras y senadores, según el caso, que habrán de integrar la mesa directiva para el primer año de ejercicio legislativo.²⁷⁹Otro ejemplo es el que tiene que ver con la composición de las comisiones y comités, el cual es emitido por la Junta de Coordinación Política.

b) *Los que interpretan o integran la normatividad interna del Congreso:* Estos acuerdos tienen como fin colmar algunos vacíos con respecto de la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones cuando se desahoguen asuntos específicos que dadas las circunstancias necesiten mayor celeridad. Un ejemplo de estos acuerdos consiste en aquel aprobado por el Pleno en votación económica, el día 5 de septiembre de 2002, mediante el cual los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados pactaron dividir entre las tres principales fuerzas políticas representadas, el tiempo de desempeño de la Presidencia de la Mesa Directiva para el tercer año de ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura, al haber resultado imposible lograr los acuerdos necesarios para alcanzar la votación calificada de dos terceras partes que requiere la elección de la Mesa y habiéndose agotado el tiempo legal previsto para tal efecto.

c) *Los que regulan determinadas actividades o acontecimientos en la Cámara:* Son aquellos que establecen el formato para el desarrollo de sesiones de las comparecencias de servidores públicos ante el Pleno y en las comisiones, ya

²⁷⁹ Para que se lleve a cabo dicho acuerdo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos comunican a la Secretaría General de la Cámara de Diputados la integración de su grupo parlamentario y quien será el diputado coordinador. Por lo que respecta al Senado de la República, los senadores pertenecientes a un mismo partido político, determinarán mediante un acta quien será su coordinador y entregarán la misma a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, en ambos casos lo harán a más tardar el 28 de agosto del año de la elección.

sea con motivo de la glosa del informe anual que rinde el Presidente de la República, o aquellas previstas por los artículos 74, fracción IV y 93 de la Constitución. Asimismo, las Cámaras llevan a cabo sesiones solemnes que pueden tener diversos fines tales como la conmemoración de algún acontecimiento de la vida nacional o internacional, recibir a alguna personalidad relevante, la inscripción con letras de oro de personalidades o frases célebres, en el Muro de Honor del Palacio Legislativo, o la entrega de alguna condecoración como puede ser las medallas Eduardo Neri y Belisario Domínguez.

d) Los que entrañan la manifestación de una posición política: Este tipo de acuerdos tienen como objetivo la pronunciación sobre una situación política concreta y de coyuntura. En su resolutivo se manifiesta la posición respecto a los asuntos relevantes de la política nacional e internacional, e incluso se emiten exhortos y recomendaciones hacia otros entes públicos, como Gobiernos Estatales y los otros dos Poderes de la Unión. También se han emitido acuerdos para condenar algún hecho. Generalmente, este tipo de acuerdos es formulado por la Junta de Coordinación Política y se presenta en el pleno para su aprobación.

e) Los que asignan determinadas tareas o encargos a los legisladores: existen otros cuerpos y órganos que se integran por disposición del Pleno y a propuesta de la Junta de Coordinación Política, en forma de proyecto de acuerdo parlamentario son las delegaciones para atender reuniones interparlamentarias, así como los grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales de la Cámara de Diputados con órganos de representación popular de otros países.

f) los que emiten disposiciones meramente administrativas. En estos acuerdos, se emiten por lo regular para establecer lineamientos de índole administrativa como puede ser aquellos que tengan que ver con los recursos materiales, humanos y financieros de cada una de las Cámaras.

Se pueden ubicar también en estos acuerdos, aquellos que contienen normas disciplinarias de carácter administrativo para los propios legisladores, tal es el caso de los propuestos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos al Pleno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen los lineamientos para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas, o también el que establece la asignación de boletos de avión y viáticos a las diputadas y los diputados en sus viajes de trabajo y los concernientes al pago de transporte terrestre y aéreo al personal de servicio, etc.

g) Los que contienen nombramientos de personal o funcionarios internos. En estos acuerdos parlamentarios, son por los cuales la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos propone al Pleno, por disposición de la Ley Orgánica, nombramientos de funcionarios administrativos de alto nivel, como lo son el Secretario General y el Contralor en la Cámara de Diputados, así como directores generales y coordinadores, sucediendo lo mismo en el Senado de la república.

Desde mi punto de vista, estos acuerdos han burlado la aplicación de los estatutos del servicio de carrera de ambas cámaras, en razón de que ha sido más practico emitir este tipo acuerdos para que las vacantes en estos puestos de dirección no cumplan con los requisitos que imponen los estatutos, lo cual ha funcionado políticamente por la razón del reparto de cargos entre los Grupos Parlamentarios, tema que lo dejaremos en el siguiente capítulo.

Es así que estos acuerdos parlamentarios vienen a establecer disposiciones de carácter normativo, logrando una alta efectividad en su aplicación, toda vez que las decisiones que entrañan la voluntad de los coordinadores parlamentarios, quien son las cabezas de cada grupo parlamentario y siguiendo con la teoría de la dominación de Max Weber, el poder que ejercen estos constituye el tipo ideal de la dominación tanto legal y tradicional, aunque si bien, para que tomen fuerza con total

legitimidad, estos acuerdos tienen que ser pasados por el pleno de los diputados, únicamente los que se refieren a los órganos de gobierno, por lo que hace a los demás órganos, tienen validez con la aprobación de sus miembros como ocurre con las comisiones y comités.

Estatutos de organización técnica y administrativa y del servicio de carrera

Otra categoría que encontramos dentro de la maraña normativa para el funcionamiento del Congreso, la conforman los Estatutos de Servicio de Carrera de cada una de las Cámaras. Estos cuerpos normativos tienen por objeto la regulación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros que establece la Ley Orgánica del Congreso, y que detallan la estructura y organización de las oficinas encargadas de brindar estos servicios, las líneas de dependencia y vinculación con los órganos de gobierno de las Cámaras. Los estatutos tienen su razón de ser en virtud de que la Ley Orgánica abre un capítulo importante en el establecimiento de los servicios de carrera en el Congreso de la Unión, al ordenar de manera explícita que la organización técnica y administrativa de sus cámaras debe establecerse a partir del principio de la profesionalización de su personal y de la conformación de los servicios de carrera.

Es así que el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados²⁸⁰ fue el primero que se expidió. Este cuenta con cuatro títulos, 158 artículos y nueve transitorios que contienen disposiciones referentes a los procesos de administración y desarrollo del personal de carrera, los cargos, los órganos de decisión y los principios de profesionalización y evaluación en el ejercicio del servicio público.

El estatuto en su parte correspondiente al servicio de carrera de los cuerpos que integran la función legislativa y la función administrativa cristalizó el esfuerzo orientado a: consolidar un sistema de personal que responda a las necesidades de

²⁸⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo del 2000.

la Cámara; contar con dos cuerpos de servidores públicos que sean un apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desarrollo de los Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros, e impulsar los avances que en los últimos años ha venido realizando la Cámara de Diputados para lograr estructuras profesionales y técnicas eficaces para desarrollar sus funciones.²⁸¹

Al repasar los títulos y capítulos del Estatuto, se puede observar que la profesionalización de los servicios parlamentarios es uno de los principales objetivos al conformarse unidades de asistencia parlamentaria a comisiones y comités que se integrarán con funcionarios del Servicio de Carrera que de manera directa auxiliarán a éstas en el ejercicio de sus funciones. También se estableció que la Mesa Directiva de la Cámara dispongan de un equipo profesional para el cumplimiento de las funciones no encomendadas a los servicios parlamentarios y administrativos y financieros, ya que la labor de este órgano de gobierno recae el desarrollo más elemental de la función legislativa, que no es menor cosa que el de llevar a cabo las sesiones del pleno de los diputados.

Asimismo el Estatuto menciona otros fines que tiene el Servicio de Carrera los cuales están encaminados a formar recursos humanos de alta calidad y se garantice que su desempeño se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad y a los valores éticos de la función pública, como son: lealtad, probidad, imparcialidad, integridad, responsabilidad, respeto y vocación de servicio.

Y como debe de presentarse en los sistemas de servicio profesional de carrera, el Estatuto define los criterios generales, reglas, mecanismos de ingreso y desarrollo de funcionarios, movilidad, percepciones, incentivos y reconocimientos, así como lo relativo a la separación, infracciones y sanciones y procedimientos disciplinarios en materia del Servicio de Carrera. Esta es una parte medular del servicio, que como veremos en el último capítulo, no siempre se cumple con lo que establece el Estatuto.

²⁸¹ Diario de los Debates, LVII Legislatura, AÑO III, No.14, 26 de abril de 2000.

También se menciona sobre una Unidad de Capacitación y Formación Permanente, la cual funge como órgano técnico responsable de reclutamiento, selección, formación, actualización, especialización, evaluación, promoción y ascenso de los funcionarios del Servicio de Carrera; en atención a su naturaleza sus atribuciones serán normadas y dirigidas por un consejo directivo, que solo se reunió en una sola ocasión en el año 2000 durante el proceso de selección y reclutamiento.

De acuerdo con el Estatuto, este Consejo Directivo sería el órgano rector del servicio de carrera y estará presidido por el Secretario General de la Cámara, con la participación colegiada de los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, tres vocales externos al servicio, que serán nombrados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como con la del Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, quien contará con una formación académica a nivel de posgrado y que tendrá voz mas no voto, a fin de dar objetividad y congruencia a los procesos y acciones que deriven de la aplicación del mismo. Cabe hacer un paréntesis de que 17 años han pasado y aún no se ha conformado dicho consejo.

En suma el Servicio de Carrera que se establece en el Estatuto tiene como principal objetivo facilitar la continuidad de las funciones parlamentarias y administrativas y financieras de la Cámara más allá de los cambios de Legislaturas. Procura la conservación de una memoria institucional y ofrece la conformación de un apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores para sus labores parlamentarias.

También define los derechos y las obligaciones de los funcionarios del Servicio de Carrera para continuar con su superación profesional a través de un proceso de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización y de ser sometidos a evaluaciones periódicas del desempeño.

Plantea esquemas de remuneración, promoción y ascenso, acordes con la estructuración en rangos y a las responsabilidades de cada puesto, basados en el mérito, la responsabilidad y la capacidad profesional y posibilita un reconocimiento y un aliciente para los miembros del Servicio a quienes ofrece estabilidad y seguridad en el empleo y en su trayectoria profesional dentro del servicio.

Dentro de las facultades que establece el Estatuto a los órganos de gobierno, destaca la de reservar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, entre otras, la de intervenir en el nombramiento de los Secretarios de Servicios, de los vocales del Consejo Directivo y del Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, de aprobar instrumentos como el Catálogo de Rangos y Puestos, el organigrama de la Cámara y el Manual de Organización, así como resolver en forma definitiva e inatacable el recurso de revisión en materia de destitución o promociones y ascensos. Asimismo emite acuerdos que son votados por el pleno para proponer a los directores generales de los Centros de Estudio y del Servicio de biblioteca, lo cual ha sido una práctica frecuente sin tener que aplicar rigurosamente el Estatuto.

En resumen, este Estatuto en teoría ha perseguido la instauración de una organización moderna, eficiente y eficaz, partiendo de un cambio sustancial en la parte más importante de la misma, que es la profesionalización de los servidores públicos que la integran.

No obstante, la aplicación de este Estatuto ha dejado mucho que desear, ya que mediante acuerdos parlamentarios, el funcionamiento de lo que tendría que ser un riguroso sistema de servicio de carrera ha venido aparentando el trabajo auxiliar que se requiere en las actividades parlamentarias. Incluso cuando se expidió el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el quinto transitorio se señaló que: *con el fin de establecer un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara en sus dos vertientes (administrativa y parlamentaria), la Conferencia expedirá los lineamientos respectivos; asimismo en el octavo transitorio del decreto*

del 20 de abril señala que: La Cámara de Diputados a través de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, deberá revisar el Estatuto durante la presente legislatura para que se formulen las adecuaciones correspondientes que armonicen su texto con la Ley y el Reglamento, a fin de emitir una opinión con el Proyecto de reformas, para presentarlo a la Conferencia. Lamentablemente para la implantación de un verdadero servicio de carrera, nada de esto se ha llevado a cabo, pero como lo advertimos las causas las abordaremos en el siguiente capítulo.

Ahora bien, en el Senado se expidió el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores²⁸² el cual forma parte del marco jurídico que regula su funcionamiento interno, y al igual que sucede con el de la Cámara de Diputados en él se reglamenta la profesionalización de quienes coadyuvan a que el trabajo parlamentario se realice de manera óptima.²⁸³El proyecto de dicho estatuto fue desarrollado durante el primer año de ejercicio de la LVIII Legislatura por la Comisión de Estudios Legislativos Primera, el cual fue aprobado por el pleno del Senado en el año 2002. Este ordenamiento está compuesto por 105 artículos y siete transitorios, divididos en seis títulos: el primero dedicado a la organización del servicio civil, el segundo relativo a la operación, el tercero referente a la capacitación y formación permanente, el cuarto concerniente a las remuneraciones y estímulos para el personal del servicios el quinto de los derechos, las obligaciones y sanciones de sus miembros, y el sexto relativo al procedimiento administrativo para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Aunque en el Senado ha sido más plausible la aplicación de un sistema de servicio de carrera, los legisladores de la llamada Cámara alta no se han dormido en sus laureles y han venido adoptando nuevos ordenamientos en la materia como ha sido la expedición del Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, el cual ha complementado la aplicación del

²⁸² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002.

²⁸³ Camacho Vargas, José Luis, *El ABC del Senado de la República*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2009, p. 134.

Estatuto del Servicio Civil de Carrera, ya que señala las unidades de apoyo administrativo y parlamentario todo en aras de lograr un mejor funcionamiento parlamentario.

Manuales y lineamientos administrativos

Por último tenemos a los manuales de organización, los cuales son instructivos de carácter general y obligatorio que determinan los procedimientos administrativos que tienen lugar en el funcionamiento administrativo del Congreso. Estos manuales, definen y precisan objetivos, atribuciones, funciones y responsabilidades para los órganos y unidades administrativas, lo que permite establecer las bases de organización y funcionamiento en que debe sustentarse la operación cotidiana de la institución y el mejoramiento continuo de sus procesos de trabajo.

Por otra parte, los lineamientos son prácticamente cuerpos normativos que contienen reglas claras y de aplicación general a los trámites y servicios que se realizan en las instancias administrativas para apoyar el proceso legislativo, así como para administrar los recursos, racionalizar y hacer funcional y transparente el desempeño institucional. Generalmente estos lineamientos son formulados por la Secretarías Generales de las Cámaras y sus materias comprenden la administración de recursos materiales, financieros y humanos; los servicios médicos, de biblioteca, protección civil, etc.²⁸⁴

Ambos instrumentos normativos-administrativos, tienen como propósito el de contribuir a la certeza jurídica en la actuación de los servidores públicos, eliminar la discrecionalidad en la prestación de los servicios y racionalizar los recursos disponibles, al contar con una organización más ordenada y funcional. Asimismo sirven como documentos de apoyo operativo para facilitar la ejecución de

²⁸⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2496-VII, miércoles 30 de abril de 2008.

actividades de las unidades parlamentarias, administrativas y financieras de ambas Cámaras. Para su entrada en vigor se necesita de la aprobación del pleno de los Diputados y de los Senadores, según corresponda mediante acuerdo votado en la sesión.

Para seguir analizando la el marco jurídico, tendríamos que explicar la organización y estructura Cámaras, pero para este estudio nos avocaremos solamente a explicar la que corresponde a la Cámara de Diputados, toda vez que este estudio se focaliza en la servicio de carrera de la Cámara de Diputados, sin que ello sea óbice para hacer algunas referencias del tema que impliquen al Senado de la Republica.

1.5. Organización y Estructura de la Cámara de Diputados

Conformación

Actualmente la Constitución Política establece que la Cámara de Diputados se conforma por 500 diputados federales cuya función primordial aparte de la legislativa es la de representar a la Nación. De este número de diputados 300 son electos mediante el principio de mayoría relativa, eligiéndose por el voto directo popular en los 300 distritos uninominales en los que se divide el territorio nacional. En cada uno de estos distritos, los partidos políticos que cuentan con registro nacional ante el Instituto Nacional Electoral, postulan a sus candidatos, pudiendo ir en alianza unos con otros, excepto aquellos partidos políticos que hayan obtenido su registro después de la elección inmediata anterior. De la misma forma pueden postularse candidatos independientes que cumplan con los requisitos que marca la ley electoral. Los otros 200 diputados, son electos mediante el sistema de representación proporcional llevado a cabo por listas que inscriben los partidos políticos en cada una de las 5 circunscripciones que agrupan a las 32 Entidades Federativas. Cabe resaltar que este sistema ha sido criticado por unos y defendido por otros, toda vez que en el primer caso se tilda a los diputados plurinominales de

carecer de legitimad en virtud de que no fueron electos directamente por el voto popular, y en el caso de quienes lo defienden, aducen de que es una forma de rescatar el voto de las minorías, el cual según sus defensores tiene que tener representatividad en el Congreso.

Cada diputado durará en el ejercicio de sus funciones tres años, pudiendo ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos, pero que de acuerdo al régimen transitorio de la reforma constitucional del año 2014, la reelección podrá llevarse a cabo hasta la elección del año 2021. También todos los diputados podrán pedir licencia, la cual deberá ser autorizada por el Pleno de la Cámara o por la Comisión Permanente cuando se esté en periodo de receso. Asimismo como lo abordamos en el capítulo anterior, los diputados al ser servidores públicos electos mediante el voto popular, se encuentran sujetos al régimen de las responsabilidades de servidores públicos que establece la Constitución, y gozan de fuero para el ejercicio de sus funciones, esto es que para proceder penalmente contra un diputado se tiene que erigir la Cámara de Diputados como jurado de procedencia en el cual este órgano legislativo determinará si hay lugar a retirar el fuero de un diputado, a solicitud de la Procuraduría General de la República.

Legislatura

Se llama legislatura al periodo de duración en el encargo que tienen los diputados que habrán de desempeñar sus funciones durante los tres años que marca la Constitución. La primera Legislatura tuvo lugar en 1857 en virtud de que fue voluntad del Constituyente de ese año que el poder legislativo del supremo poder se depositara en una asamblea de diputados llamándolo *Congreso de la Unión* como ya se había mencionado. Con el devenir del tiempo se modificaron los periodos que comprendían la duración de la Legislatura, pasando de 2 a tres años mediante el decreto de 1933, razón por la cual hasta la fecha se contabilizan LXIII Legislaturas.

Para el ejercicio de la Legislatura, la Constitución establece que cada año contará con dos periodos ordinarios de sesiones y durante los recesos la Comisión Permanente es el órgano que está en funciones para representar la Legislatura para efecto de no interrumpir los años.

Grupos Parlamentarios

Un grupo parlamentario, es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a fin de garantizar la libre expresión de corrientes ideológicas en la Cámara de acuerdo al artículo 70 de la Constitución Política; se integra por lo menos con cinco legisladores y solo podrá haber un grupo por cada partido político, lo que implica que ningún grupo parlamentario puede tener más de 300 diputados, ya que así lo establece la ley fundamental.

Cada Grupo tiene un coordinador, el cual participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva. En su ausencia, participan los vicecoordinadores que en la práctica su voto cuenta como si fuera el del coordinador.

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular. Asimismo, los diputados independientes que fueron electos sin haberlos postulado partido político alguno, no forman parte de ningún grupo parlamentario.

El Pleno

Se constituye por la totalidad de los 500 Diputados electos para cada Legislatura. En términos del artículo 63 constitucional sesiona a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Le corresponde tomar las decisiones que conforman los diversos procesos parlamentarios, entre los que se encuentran: ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales, de control, evaluación y las demás conferidas constitucionalmente.

Para llevar a cabo sus sesiones, se requiere la concurrencia de por lo menos 251 diputados.

De acuerdo al artículo 65 constitucional, la Cámara de Diputados se reúne para ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley y de la resolución de los asuntos que le corresponden en sesiones ordinarias. Se reúne en los períodos establecidos dentro de cada año de ejercicio en la Constitución a saber:

El primer período abarca del 1 de septiembre y hasta el 15 de diciembre de cada año, salvo cuando el Titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo el 1° de septiembre, en cuyo supuesto el período inicia el 01 de agosto y concluye el 31 de diciembre de ese año. El segundo período comprende del 1 de febrero y hasta el 30 de abril de cada año.

También pueden reunirse en sesiones extraordinarias, las cuales pueden llevarse a cabo cuando se sesiona fuera de los períodos ordinarios, en cuyo caso, la sesión será convocada por la Comisión Permanente, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes, para tratar solamente los asuntos que establezca la convocatoria. Esto obedece a que de acuerdo con la necesidad imperiosa de legislar sobre un tema relevante, como ocurrió con la reforma energética y el sistema anticorrupción, e incluso para nombrar a algunos funcionarios como los Consejeros Generales del Instituto Nacional Electoral, o bien, la conformación del jurado de procedencia para retirarle el fuero algún servidor público que establece el artículo 111 de nuestra Constitución Federal.

Los Órganos de gobierno

Los llamados órganos de gobierno, son cuerpos colegiados integrados por diputados elegidos por sus grupos parlamentarios para representar a su fracción en la toma de decisiones que tienen que ver con el desarrollo del trabajo parlamentario, lo cual no solo implica el quehacer legislativo como la creación, discusión y aprobación de leyes, sino también asuntos de índole jurídica, administrativa. Sus resoluciones se concretan en los acuerdos parlamentarios, como lo vimos antes, y estos son sometidos al pleno de los diputados para su aprobación.

Los Órganos de Gobierno tienen un rol decisivo en la conducción interna de la Cámara, programan las sesiones, encauzan los acuerdos interpartidistas y deciden sobre la integración de otros órganos como las comisiones, así como la distribución y ejercicio de recursos materiales, financieros y humanos. En la Cámara de Diputados existen tres órganos de gobierno, como los son la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Junta de Coordinación Política.

Mesa Directiva

Antes de abordar este punto, es pertinente hacer mención especial comentar sobre la mesa de decanos, la cual se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. La razón por la cual se hizo mención, es porque la única función y fin que tiene este órgano, es llevar la sesión constitutiva para elegir a la mesa directiva por voto libre y secreto.

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos, es el órgano rectos del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza; por ejemplo, de coordinación, moderación, representación, autenticación, instrumentación, administración de aplicación de sanciones, de gobierno e información²⁸⁵.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica, se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por cada grupo parlamentario, quienes durarán un año en su encargo y podrán ser reelectos.

El presidente es el diputado que tiene bajo su encargo dirigir las sesiones del pleno de los diputados, aplicar el reglamento de los diputados para la conducción de las sesiones y representa legalmente a toda la Cámara de Diputados.

Por su parte los vicepresidentes cubren las ausencias del presidente y lo asisten en sus funciones además de que pueden representarlo en eventos protocolarios.

Los secretarios llevan funciones de otorgar fé a los actos que tengan lugar en las sesiones, dan lectura a los asuntos ventilados en el pleno, computan las votaciones y firman junto con el presidente las leyes, decretos, acuerdos, certificaciones y demás resoluciones expedidas por la Cámara y el Congreso de la Unión.

Es así que la mesa directiva tiene como objetivo garantizar que en el desarrollo del trabajo legislativo en la sesiones del pleno y que se cumpla cabalmente con lo dispuesto en la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento actuando con los principios de imparcialidad y objetividad. De la Mesa Directiva dependen funcionalmente la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Enlace de Acceso a la Información y la Representación Jurídica de la Cámara de Diputados.

²⁸⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, (1997), *op. cit.*, p. 162.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Este órgano, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el presidente de la mesa directiva quien es también presidente de la Conferencia. Básicamente, tiene como principal función, lograr consensos en donde al ser un órgano colegiado, se adoptan sus resoluciones mediante acuerdos aprobados por la mayoría de sus miembros, utilizando el sistema del voto ponderado de los coordinadores, para que a su vez estos sean presentados en pleno para su validez.²⁸⁶

Entre sus atribuciones se encuentran establecer para el período de sesiones el programa legislativo y el orden del día de cada sesión, asimismo, promover el cumplimiento del trabajo legislativo, mediante el impulso del trabajo de Comisiones y Comités. De este Órgano de Gobierno depende la Contraloría Interna. También este órgano propone al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la ley y además lleva al pleno los nombramientos del Secretario General y del Contralor Interno.

Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política, también es un órgano colegiado que adopta sus resoluciones mediante acuerdos por consenso, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios que integran la legislatura. La Presidencia es ocupada de manera rotativa cada año de ejercicio de la Legislatura por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios con mayor representación.

²⁸⁶ El voto ponderado consiste en hacer valer cada voto conforme a la proporción de los diputados pertenecientes a cada grupo parlamentario.

Este órgano de gobierno es la expresión de la pluralidad de la Cámara, por lo tanto, es el órgano colegiado en el que se promueven entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.²⁸⁷

De acuerdo con algunos autores, es dudoso el carácter de órgano de las Juntas; sin embargo, para Ignacio Torres Muro si tienen dicho carácter, puesto que *no se trata de reuniones ocasionales de personas, sino de una realidad que funciona como tal dentro de las cámaras al margen de que sus miembros ostenten otras responsabilidades*, pues, además de que se manifiestan las opiniones de los diversos grupos parlamentarios, también se construye una voluntad propia de la junta.²⁸⁸ En el caso de las Juntas de Coordinación Política de las dos cámaras, de conformidad con la Ley Orgánica ambas cuentan con estas características, pues está previsto que deben sesionar con determinada periodicidad. Por otra parte, sus decisiones son colegiadas y en ellas concurren las voluntades de los todos los coordinadores mediante el sistema de voto ponderado, además de que estas decisiones vinculan a las cámaras y por supuesto influyen en la conformación de otros acuerdos.

Dentro de sus facultades destacan entre otras la de Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; la de integrar las comisiones y las juntas directivas de estas observando el principio de proporcionalidad de la representación de los grupos parlamentarios; la de proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para

²⁸⁷ Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸⁸ Torres Muro, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Monografías II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 227.

la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo y; la de asignar, en los términos de la ley orgánica, los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara a los Grupos Parlamentarios, Órganos de gobierno, de apoyo legislativo y áreas administrativas.

Finalmente, cabe señalar que gran parte del poder real dimana de este órgano, pues de facto ejerce la voluntad de los líderes de los grupos parlamentarios, lo que hace que los acuerdos tomados en la Junta, representan la voluntad si bien no de todas las expresiones políticas representadas, sí de la mayor parte, toda vez que en sus votaciones se utiliza el voto ponderado, en donde realmente el control del funcionamiento de la Cámara se concentra en el acuerdo que tengan los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo cual si bien podría parecer que subsiste un autoritarismo, lo cierto es que ante la complejidad que se presenta en un cuerpo de 500 individuos la unificación de la voluntad de la mayoría de los diputados, cobra una gran eficacia a la hora de la toma de decisiones por medio de este órgano de gobierno, sin descuidar la legitimidad que se le imprime a sus acuerdos con la aprobación del pleno, por lo que podemos decir que la Junta de Coordinación Política es el órgano de gobierno más influyente.

Comisiones

En la organización interna de los parlamentos se divide y distribuye el ejercicio de sus funciones en diversos órganos internos para el trabajo y desahogo de las funciones parlamentarias. Estos órganos que cumplen con atribuciones tales como analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos agendados en las sesiones y que les son turnadas por la Mesa Directiva sobre los que debe recaer una resolución, (básicamente minutas, iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo) reciben el nombre de comisiones.

Camacho Vargas señala que las comisiones son órganos de trabajo al interior de la Cámara de Diputados que se encargan de realizar todas aquellas funciones

de análisis y discusión técnica entre sus integrantes y tienen funciones específicas de acuerdo con su naturaleza.²⁸⁹

Las Comisiones se integran por el número de diputados que fija la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Su composición se hace conforme a los principios de pluralidad y proporcionalidad. Se constituyen con aprobación del Pleno de la Cámara tienen dentro de su función de análisis y discusión la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para que así contribuyan a que la Cámara cumpla su encomienda legislativa y de control. Cada comisión cuenta con un órgano conductor denominado Junta Directiva, compuesta por un presidente y secretarios, el cual tiene como función coordinar los trabajos, proponer los proyectos de resolución al pleno de la comisión y llevar a cabo el desarrollo de las reuniones de trabajo y sesiones ordinarias.

Estas comisiones pueden ser de los diferentes tipos como a continuación se menciona:

Ordinarias: Son las que se especifican en el artículo 39 de la Ley Orgánica y conforme al artículo 43, se integran al inicio de cada Legislatura por lo regular de 30 diputados, aunque hay unas que poseen menor o mayor número; su órgano conductor es la Junta Directiva que se integra por un presidente y secretarios; cumplen funciones de dictamen legislativo, de información y de control de evaluación en su ramo; su competencia corresponde a la otorgada a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura; pueden dictaminar y opinar conjuntamente y se integran hasta por 30 miembros en la Cámara de Diputados, con base en el criterio de proporcionalidad, siendo las siguientes:

Especiales: Se constituyen por determinación del Pleno y se encargan de asuntos específicos. Cuando se crean se establece su objeto, el número de

²⁸⁹ Camacho Vargas, José Luis, (2015), *op. cit.*, p. 180.

integrantes que las conformarán y el plazo para realizar las actividades que se les encomienden. Cumplido el objeto para el que fueron creadas, o en su defecto al final de la Legislatura, se extinguen mediante un informe que la Secretaría General dirige a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la que emite la declaración correspondiente por lo regular al término de la legislatura.

De investigación: Se constituyen con carácter transitorio por acuerdo del Pleno y a pedido de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados o de la mitad si se trata de la de Senadores, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. Su alcance se limita a hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de sus investigaciones.

Bicamarales: Este tipo de comisiones son creadas bajo la participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común, como puede ser el Canal del Congreso y la Biblioteca del Congreso de la Unión.

Por mencionar algunos antecedentes, las comisiones ordinarias en las asambleas han funcionado en nuestro país desde el inicio del México independiente, ya que en la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano se contemplaron cinco comisiones y con el paso del tiempo en medida que la actividad parlamentaria evolucionaba se comenzó a dar un aumento en las comisiones como se muestra en el siguiente cuadro²⁹⁰:

²⁹⁰ Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-05-11.pdf>, página web consultada el 19 de enero de 2017.

	Año	Número de comisiones ordinarias
REGLAMENTOS DEL CONGRESO* Y SUS REFORMAS	1821 *	5
	1823 *	17
	1824 *	12
	1897 *	22
	1916 Congreso Constituyente	6
	1934 *	45
	1937	44
	1940	50
	1975	52
	LEYES ORGÁNICA DEL CONGRESO* Y SUS REFORMAS	1979 *
1994		42
1999 *		27
2000		40
2003		42
2006, enero		43
2006, diciembre ¹		44

Por último, para cumplir sus tareas, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tienen, entre otras, las siguientes obligaciones:

- a) Elaborar un programa anual de trabajo.
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- c) Sesionar cuando menos una vez al mes. d) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne.
- e) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Organización Técnica y Administrativa

Ahora bien, la Cámara de Diputados posee una amplia estructura administrativa que está conformada por diversas áreas que tienen asignada una función específica para que los trabajos legislativos puedan desarrollarse óptimamente. En teoría, el personal que conforma estas áreas está desprovisto de afinidades partidistas, aunque en la realidad la designación de los titulares y demás servidores hace mediante la repartición de ciertas cuotas entre los grupos parlamentarios. Pero independientemente de lo anterior, como vimos existe un

marco normativo que regula las funciones de estas áreas administrativas y que estas deben ser cumplidas por los servidores que detentan los nombramientos para los que fueron designados, anteponiendo ante todo el deber de ceñirse a los procedimientos que establezcan las disposiciones jurídicas.

Secretaría General

En la cabeza de la organización administrativa tenemos a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, la cual tiene a su cargo la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras.

De acuerdo a la Ley Orgánica, la Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de la ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados²⁹¹.

El Secretario General es designado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos con el voto de dos terceras partes del Pleno y puede ser reelecto y continuar en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente.

Debido a la gran responsabilidad que observa este cargo, el perfil debe contener un alto grado de idoneidad para cumplir con la imparcialidad requerida para brindar los servicios y la compilación y registro de los acuerdos. Precedentes y prácticas parlamentarias. De ahí que se requiera que cuente con título profesional legalmente expedido; acreditar conocimientos y experiencia; no haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia de algún partido político o candidato a un puesto de elección popular y no haber sido condenado por delito intencional.

²⁹¹ Artículo 48 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las atribuciones que tiene el Secretario General, podemos destacar la de asistencia para preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por la ley orgánica; fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros;

Las áreas administrativas que dependen directamente de la Secretaria General son la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Resguardo y Seguridad, La Dirección de Relaciones Interinstitucionales y de Protocolo y la Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Interparlamentarias.

Secretaría de Servicios Parlamentarios

La Secretaría de Servicios Parlamentarios, tiene la responsabilidad de coordinar los programas y actividades que apoyan el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados, con oportunidad, imparcialidad y objetividad, así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y órganos de Gobierno, y coordinar los análisis e investigaciones que realizan los Centros de Estudios.

La Ley Orgánica establece que esta Secretaría se integra de funcionarios de carrera y comprende los servicios de asistencia técnica a la mesa directiva en las sesiones del pleno, control de toda la documentación relativa a los trabajos del pleno, como el registro y seguimiento de iniciativas, minutas, dictámenes, proposiciones, acuerdos, solicitudes de licencia, actas y resoluciones que se adopten.

También proporciona servicio a las comisiones y comités para su organización, registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información de los asuntos turnados por el pleno; apoyo en las reuniones de trabajo y de las plenarias de las comisiones, en las comparecencias de funcionarios; elaboración de actas etc. El apoyo a comisiones contribuye a mejorar el desarrollo de las sesiones del Pleno aportando la asistencia técnico-parlamentaria requerida, así como el desarrollo de las reuniones de Comisiones Legislativas, proveyendo de los servicios de asistencia técnico-legislativa, información y análisis especializados que coadyuven a la formulación de proyectos, propuestas, dictámenes legislativos, así como resoluciones sobre asuntos turnados.

Tiene bajo su dirección los servicios de difusión como las publicaciones de la Gaceta Parlamentaria en la que se insertan los asuntos que son ventilados en el pleno y también del Diario de los Debates que comprende los servicios de dirección estenográfica de las sesiones del Pleno y que además es el órgano de difusión oficial de la Cámara.

Proporciona también el servicio de archivo, que comprende los de organización, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones, para desahogar los trámites pertinentes dentro del proceso legislativo.

Por último coordina el servicio de información que comprende los de bibliotecas, de investigación y documentación, los cuales sirven de apoyo técnico al trabajo legislativo que se realiza en las comisiones y también en los grupos parlamentarios, ya que cualquier diputado puede solicitar información e investigación de cualquier tema. En este servicio se concentran también los Centros de Estudios los cuales tienen la naturaleza de ser áreas administrativas para brindar el servicio de información y consulta que tienen la tarea de investigar sobre diversos temas agrupados de la siguiente manera:

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: Le corresponde proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de finanzas públicas que le sean Requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités y Legisladores, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados y en lo que corresponda a la de Senadores, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en Iniciativas de Ley que se dictaminen.

Centro de Estudios de Desarrollo Rural: Le corresponde proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica que le sean requeridos por los Legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, mediante la organización, procesamiento y análisis de estadísticas, indicadores y referencias, así como la elaboración de reportes, proyecciones, estudios e investigaciones que se relacionan con el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria.

Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria: Tiene como funciones proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e Investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.

Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública: Tiene como funciones la de proporcionar de manera objetiva, imparcial y oportuna, información analítica y apoyo técnico en materia social y de opinión pública a los Órganos de Gobierno,

Comisiones y Comités que contribuyen a optimizar el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de la Mujeres y la Igualdad de Género: Tiene como objetivo apoyar en forma objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuyan a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

Al servicio de consulta, también se agrega lo proporcionados por el SEDIA, (Servicio de Documentación, Información y Análisis) el cual tiene por objeto 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.

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Establecer políticas, normas, programas y procedimientos de carácter administrativo que permitan dotar con eficiencia y apego al marco jurídico aplicable los elementos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, los servicios generales, informáticos y de telecomunicaciones, los servicios médicos, y la atención a eventos que se requieran en las instalaciones de la Cámara de Diputados.

Coordinación de Comunicación Social

Esta área tiene la función de 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.

Contraloría Interna

La Contraloría, es un órgano de control, con prácticamente todas las características que poseen los demás órganos de esta índole en todas las entidades públicas de la administración pública. Su función es de 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.²⁹²

2. EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL

2.1. El proceso legislativo.

En el apartado anterior, vimos que una de las principales funciones del poder legislativo, sino es que la más elemental, es la legislativa. La función de hacer las leyes reviste una alta responsabilidad para los órganos representativos que mediante la adopción de sus acuerdos, en los que existe consenso de sus miembros se transforman en la situaciones abstractas, bilaterales, generales y obligatorias que son consideradas como leyes, la cuales deben de ser acatadas por todos los destinatarios, so pena de las consecuencias para lograr que su cumplimiento se lleve a cabo.

Debido a que generalmente la elaboración de un proyecto de norma jurídica puede tener múltiples procedimientos, el proceso legislativo como tal, contiene ciertas formalidades que comprenden etapas y determinaciones de las actuaciones de los órganos del Estado previstas en nuestra norma fundamental, es decir, la Constitución Política. Como ya dijimos anteriormente, el artículo 71 delega a la Ley

²⁹²Consultado en:

http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/capacitacion/7a_Edicion_Guia_Induccion.pdf,
página web consultada el 23 de febrero de 2017.

el proceso legislativo, en cuanto al trámite de las iniciativas, y por lo que toca al artículo 72 de nuestra Constitución señala las etapas a partir de la aprobación de un proyecto en la Cámara de origen, ya que en estos preceptos se define la intervención bicameral de los actores que tienen legitimidad para iniciarlo así como de tener participación con las potestades que se establecen en dicho precepto para discutirlo y modificarlo. Para una mejor ilustración, se transcribe el artículo 72 de nuestra Constitución Política que reza lo siguiente:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si

por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como se desprende el artículo 72 citado, se pone de manifiesto nuestro sistema bicameral, estableciendo que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de la Cámaras, se discutirá en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, ajustándose

fundamentalmente a lo establece el marco jurídico.²⁹³En este tenor, el derecho parlamentario marca las directrices a seguir para que el funcionamiento de las asambleas en donde se discuten los proyectos de ley y de reformas, incluso las constitucionales, se desarrolle un clima de respeto, orden y equidad para que impere el ejercicio de la democracia representativa en nuestro Estado de Derecho.

Por otro lado, como lo citamos anteriormente, el sistema bicamaral, contribuye en buena medida a que las leyes presenten un doble examen en cuanto a la toma de decisión que implica aprobarla o rechazarla, lo que representa una gran ventaja de este sistema bicamaral que evita la precipitación de sacar leyes sin la revisión pertinente y por ello se dice que la intervención de ambas cámaras en el proceso legislativo es un “freno y contrapeso” como ya lo habíamos señalado.

Ahora bien, el artículo 72 constitucional indica las fases y las etapas del proceso legislativo a partir de la revisión, y en tanto que la Ley Orgánica del Congreso y los Reglamentos, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, establecen las bases en que debe seguir su curso el proceso legislativo a partir de la presentación de la iniciativa y hasta la revisión. Pero para entenderlo con claridad vale la pena comprender la diferencia entre proceso y procedimiento, recurriendo a nociones básicas que tiene que ver la cuestión jurisdiccional. En esta línea, Cipriano Gómez Lara nos remite a Aristóteles para explicar que se entiende por una categoría lógica, la cual indica que simplemente es un concepto de mayor jerarquía, del cual se deducen o desprenden otros conceptos, es decir, es un concepto jerárquicamente superior a otros, en donde toda ciencia tiene conceptos categoriales o sea conceptos básicos de los cuales derivan otros. Lo anterior nos interesa para distinguir los conceptos de proceso y procedimiento, ya que siguiendo la idea de la unidad procesal, implica la aceptación de una serie de conceptos y de principios que son aplicables a todo proceso, en donde me atrevo a incluir el propio proceso legislativo.²⁹⁴

²⁹³ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p. 52.

²⁹⁴ Gómez Lara, Cipriano, “*La teoría general del proceso y sus conceptos generales*”, en Cajica Lozada, Gustavo (coord.), *Ensayos jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*, V. I.,

El proceso legislativo si bien no es ciertamente jurisdiccional, salvo en las cuestiones cuando la Cámara de Diputados se instaure como jurado de procedencia, tiene características muy similares a los de índole jurisdiccional, en virtud de que dimana de normas jurídicas y ciñe a las partes involucradas a seguir ciertas reglas para la validez de sus actos. Gómez Lara cita la idea del insigne tratadista italiano Francesco Carnelutti en donde habló del tronco y sus ramas y dijo que todos los procesos tenían un tronco común, que a cierta altura, nacía la rama, y que esa ya tenía sus peculiaridades y sus características propias pero lo que no podía negar era la vinculación con ese tronco común y que era lo unitario, lo básico, lo común a todos los procesos imaginables. De lo anterior se deduce porqué en el ámbito legislativo existen procesos penales, civiles, fiscales, administrativos, mercantiles, constitucionales, etc., en donde se presupone la instrumentación de leyes o códigos específicos para regirlos, aunque en el mundo del derecho haya lugares como en Dinamarca y Panamá o bien en la edad media, en donde todo lo procesal se incluía en un solo código.²⁹⁵ En este tenor cabe destacar que el proceso legislativo federal se rige a partir de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, tal y como es el caso que hemos ya explicado de que el Congreso cuenta con un amplio marco jurídico para llevar a cabo su función legislativa.

Ahora bien, continuando con las afirmaciones de Cipriano Gómez Lara, considero conveniente examinar las similitudes que guarda el proceso legislativo con el proceso jurisdiccional, a partir de los siete principios que postula dicho autor para sostener la unidad procesal.²⁹⁶

Primer principio: *El contenido de todo proceso es un litigio*. De acuerdo con el autor, no puede haber procesos huecos, que no tengan un litigio como contenido.

Puebla, Cajica, 2002, pp. 379-381. consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2401/30.pdf>, página web consultada el 28 de febrero de 2017.

²⁹⁵ *Idem*.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 383 y 384.

En este punto la relación que podemos observar entre un litigio que se da entre las partes de un proceso jurisdiccional, es que en el proceso legislativo los actores que presentan una iniciativa pretenden establecer la observancia obligatoria de los destinatarios a quien se refiere su propuesta. Esto implicará ciertamente la resistencia de algunas partes involucradas tanto directa o indirectamente, decimos directa como sería el caso de diputados y senadores que intentarán desvirtuar los argumentos del proponente, pues ellos son quienes discutirán los pros y los contras de la propuesta y por otro lado, decimos indirectamente cuando diversos sectores de la sociedad o bien el mismo gobierno, se vé afectado en sus intereses, es decir, se tiene la presencia de un conflicto de intereses y existirán cabilderos que tenga que buscar el diálogo con los legisladores.

Segundo principio: *La finalidad de todo proceso es la de resolver o dirimir un litigio.* Este principio indica que todo proceso tiene un carácter instrumental, el cual es un medio para resolver el litigio. De acuerdo con esta afirmación, el proceso legislativo, al igual que el jurisdiccional, terminará con una resolución definitiva sobre las cuestiones que ventilen y que por ley tengan que ser resueltas, como es el caso de una controversia que debe finalizar en un acuerdo ya sea de sea en una sentencia definitiva, o bien, en la caducidad, en un auto que desecha la acción, etc., pero siempre debe haber una resolución, igual pasa con el proceso legislativo, en el que se inicia con la presentación de la iniciativa, y forzosamente debe recaerle una resolución que las apruebe o las deseche, incluso con aquellas que no fueron dictaminadas, ya que en estos casos se les aplica la resolución de la preclusión.

Tercer Principio: *Todo Proceso tiene una estructura triangular.* Aquí nos encontramos con una situación compleja, ya que en el proceso legislativo no hay un juez como tal que dirima la las cuestión controvertida de la iniciativa, pero que si se puede equiparar en el sentido de que los órganos legislativos, funcionan colegiadamente y toman sus resoluciones por mayoría simple o bien calificada en el caso de las reformas Constitucionales. Ello tiene una similitud cuando órganos jurisdiccionales como es el caso de los tribunales colegiados, las salas incluso el

pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quienes dictan sus resoluciones con la aprobación de la mayoría de sus miembros, ya sea simple o calificada como sucede en las acciones de constitucionalidad y las controversias constitucionales.

Cuarto principio: *Todo proceso presupone una estructura o infraestructura.* Este principio implica la existencia de tribunales organizados con jerarquías y competencias. En el caso del proceso legislativo, las Cámaras de Diputados y Senadores, cuentan con una amplia estructura organizacional en como la que ya se trató en el punto anterior, en donde se tienen órganos de gobiernos y los de apoyo legislativo siendo estos últimos las comisiones, en donde se interrelacionan para llevar a cabo el proceso legislativo que comprende la iniciación del mismo cuando una iniciativa es presentada al pleno y luego un órgano de gobierno acuerda turnarlo a un órgano de apoyo legislativo como es el caso de las comisiones, las cuales según su competencia procederán a analizar y dictaminar la propuesta legislativa para presentarla primero a los miembros integrantes de la comisión y posteriormente al pleno, que como vimos es la máxima autoridad en cada Cámara.

Quinto Principio: *Todo proceso, desde su iniciación hasta su fin, tiene una serie de fases, o de etapas sucesivas* en donde van operando preclusiones y caducidades, o sea a que todo proceso está dividido en etapas en su desarrollo. Podemos apreciar que este principio es el más esencial ya que nos indica la prosecución de momentos en donde se hacen valer ciertos actos. En el caso del proceso legislativo como bien lo indica la Constitución, la Ley Orgánica y los Reglamentos marcan una serie de etapas o pasos a seguir para lograr que un proyecto de ley o de decreto sea validado como ley, en donde con la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias se logra establecer los procedimientos y las formas en que debe ser llevado a cabo el desarrollo de cada una de las etapas del proceso legislativo.

Sexto principio: *En todo proceso debe haber un principio general de impugnación.* Los procesos jurisdiccionales prevén que cuando existan errores

durante cualquier etapa del proceso, estos puedan ser impugnados por los promoventes a efecto de que se revise si el acto procesal se ajusta o no a derecho, en donde el mismo juzgador o un órgano superior se da a la tarea de examinar si hay lugar a una revocación y reposición del acto o se confirma, lo mismo sucede en el proceso legislativo en donde si una iniciativa es desechada, se tendrá oportunidad de recurrir ante el pleno para que cuando el dictamen que la desecha pueda ser interpelado y se someta a la asamblea si es de aprobarse o bien que la iniciativa sea nuevamente revisada y discutida en la comisión para que se presente otro dictamen.

Séptimo principio: *El proceso tiene una serie de cargas, de posibilidades y de expectativas que le son propias.* En el proceso jurisdiccional las partes tienen que ser diligentes, desahogar sus cargas, es decir, realizar sus manifestaciones como obligaciones en beneficio propio, en donde estas tienen que ver con las posibilidades y las expectativas de actuación. En el proceso legislativo ocurre algo similar, cuando el diputado o senador interesado en que prospere su iniciativa, deberá hacer diligencias oportunas con el personal de la Comisión comenzando con el presidente, así como con los demás legisladores integrantes de la comisión, dialogar con los cabilderos que eventualmente puedan oponerse y con el personal especializado del gobierno que por su competencia pueda manifestar una posición, aquí las actuaciones que haga tanto el promovente como el opositor serán meramente políticas, puesto de lo que se trata es de convencer la defensa de un interés o bien la conciliación de dos intereses originariamente opuestos en donde generalmente se puede involucrar gran diversidad de actores indirectos como las cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, miembros de asociaciones de culto, etc.

Luego de haber comparado el proceso de índole jurisdiccional a través de los principios de la unidad procesal que postula Gómez Lara, se puede apreciar que el proceso legislativo, si bien guarda muchas aproximaciones con el proceso jurisdiccional, posee también diferencias como ya vimos, pero la más importante y

elemental es la de su naturaleza, toda vez que las Cámaras del legislativo son órganos totalmente políticos, en donde si bien en muchas ocasiones suele apoyarse en estudios y resoluciones de índole jurídica, nunca se debe dejar de lado el contenido político, pues entraña la ideología por el cual sus miembros militan en un partido en donde ponderarán los intereses de su instituto político, y por lo cual puede darse la situación que exista una coincidencia plena o una verdadera resistencia y rechazo.

De esta forma sostenemos en que tanto el proceso tanto jurisdiccional de acuerdo al principio lógico procesal-en donde es independiente de los principios de unidad procesal-es el de buscar la verdad y evitar el error, es decir, el proceso es un método de investigación de verdades, sin soslayar que en el proceso legislativo el objetivo no será la de descubrir la verdad de un hecho y decir el derecho, sino que más bien será la adopción de una determinación que de acuerdo a las expresiones vertidas por las facciones políticas, se hará valer un consenso unánime o bien por mayoría, en donde se creará una situación abstracta, obligatoria y general para gobernados y gobernantes.²⁹⁷

Existen otros principios procesales como el de índole política, en donde el primero tiene a que prevalezca el *máximo de beneficio social con mínimo de sacrificio individual*, en el que el principio político representa el equilibrio para que los intereses no sean afectados o bien, se afecten lo menos posible en las situaciones *de facto*, para que con la creación de la norma general en el caso del proceso legislativo, y la individualizada en el caso del proceso jurisdiccional la situación creada por medio de la resolución sea la más conveniente cuidando el equilibrio ente intereses colectivos e interés individual, logrando así un beneficio social.²⁹⁸

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 385.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 386.

Regresando a definir que podemos entender por proceso, seguimos recurriendo a autores de derecho como Ovalle Favela. Este autor indica que el proceso es un conjunto de actos y hechos jurídicos a través del cual los órganos dirigen y deciden los litigios, y agrega que todo proceso se desenvuelve a través de una serie de actos y hechos procesales, los cuales tienen una realización formal, espacial y temporal, que constituyen el procedimiento.²⁹⁹

Ahora bien, por lo que respecta al procedimiento, existen afirmaciones de que este tiene tres diferentes situaciones, ya que en primer lugar alude al verbo proceder; en segundo término se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo, y en tercer lugar se dice que el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales, etc.³⁰⁰De acuerdo a lo anterior, es posible distinguir el procedimiento del proceso, cuya diferencia se encuentra en que los procesos son creados por la voluntad o el ánimo de obtener un logro o una finalidad y los procedimientos son pasos claros y objetivos que se deben seguir para completar una tarea que a su vez permitirá llegar a la finalidad del proceso.

A partir de los conceptos de Nino Olivetti, Jorge Moreno Collado se define el *proceso legislativo* como un fenómeno político generado por demanda socialmente determinable y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas “leyes” o “decretos”. Además, es necesario que dichas demandas hayan provocado un principio de solución, es decir, que se hayan formalizado en una *iniciativa* que reúna las condiciones y características legales o constitucionales. Por otra parte, Moreno Collado define el *procedimiento legislativo* como la etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto “jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley.³⁰¹Como ejemplo a lo anterior para distinguir que procedimientos

²⁹⁹ Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., México, Oxford, 2003, p. 4.

³⁰⁰ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Serie de Estudios Jurídicos número 28, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 31 y 32.

³⁰¹ Moreno Collado, *El proceso y la práctica legislativos*, en Serna De La Garza, José María, *op. cit.*, p. 46.

podemos encontrar dentro del proceso legislativo sería el caso del procedimiento de dictamen, el procedimiento de discusión etc.

Por otro lado, el glosario de términos parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, menciona que *proceso legislativo* es el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes, así como para reformar la Constitución y las leyes secundarias. Tiene como características: 1) ser constitucional, ya que su procedimiento se expresa en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna; 2) ser formal, en función de que su validez debe respetar los procedimientos previstos en las normas constitucionales; y 3) ser bicamaral, ya que requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, salvo en los casos que la normatividad refiere a las facultades exclusivas de cada Cámara.³⁰²

Por lo que respecta a conceptos menos formalistas sobre el proceso legislativo, Cecilia Mora-Donatto refiere que el proceso legislativo presenta cuatro etapas; En la primera se analizan los motivos para crear o modificar una norma, el hecho que requiere de una norma y cuáles son las alternativas; En la segunda etapa, que comienza una vez que se ha reconocido la necesidad de una ley (o norma), se procede a su redacción, dejando esta tarea ya sea a un órgano especializado en elaborar dichos proyectos (sistema anglosajón), o bien, la institución involucrada en la temática de la norma (sistema continental), haciendo uso de los elementos para redactar técnicamente una ley (elementos de técnica legislativa o normativa); En la tercera etapa se realiza el procedimiento formal de iniciativa, discusión, aprobación e integración en el sistema normativo; Y finalmente

³⁰² González Oropeza, Manuel, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192>, página web consultada el 14 de marzo de 2017.

en la cuarta etapa se evalúan los efectos de la ley o norma emitida, y regresa a un análisis de motivos para perfeccionarla.³⁰³

Así pues arribamos a la conclusión que proceso y procedimiento legislativo tienen acepciones diferentes, en donde proceso involucra la concatenación de fases que marca la Constitución para la formación de leyes y el procedimiento es un acto o conjunto de actos que se llevan a cabo en las fases del proceso legislativo, marcándose su desarrollo dentro de las reglas internas del órgano legislativo.

En el ámbito material del legislativo, Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda, señalan que el proceso legislativo se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al Órgano Legislativo, y agregan que las etapas que lo conforman son: 1. Iniciativa; 2. Dictaminación; 3. Discusión; 4. Aprobación; y 5. Expedición de la Ley. Como se observa, este planteamiento deja fuera las fases que no se encuentran entre las facultades de las Cámaras -como son la publicación que corresponde al Ejecutivo-, ya que ésta corresponde al procedimiento legislativo.³⁰⁴

Como puede observarse, los artículos 71, 72 y 135 constitucionales contienen las bases primordiales para llevar a cabo el proceso legislativo, que de manera muy general señalan las fases para la formación de leyes o decretos, y por otra parte la Ley General del Congreso, el Reglamento de cada una de las Cámaras establecen las particularidades que deben observarse en cada procedimiento, incluso hay otras leyes que inciden en la formación de las leyes, como es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Constituciones de los Estados y las Leyes de los Congresos Locales, toda vez que

³⁰³ Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 84.

³⁰⁴ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, p.52.

contienen disposiciones que prescriben procedimientos dentro del proceso legislativo federal.³⁰⁵

Por último, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado sobre los estándares que deben observarse en el proceso legislativo, los cuales han de constreñirse a los principios de democráticos tal y como se señala en la siguiente tesis:

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación

³⁰⁵ El artículo 18 en su tercer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente. En el caso de las Constituciones Estatales y el marco jurídico de Congresos Locales, establecen procedimientos especiales para la presentación de iniciativas en el ámbito federal y la discusión de las reformas constitucionales, en donde puede verse que las legislaturas locales se involucran en un proceso legislativo federal.

de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.³⁰⁶

En los siguientes puntos temáticos se expondrá cada una de las etapas del proceso legislativo y los procedimientos que llevan a cabo para su desarrollo, en donde desde luego se abordará la técnica legislativa.

2.2. De la importancia de la técnica legislativa y la teoría de la legislación

Debido a que la ley es el instrumento más eficaz para que el Estado ejerza su poder e imponga su orden a sus gobernados, la Constitución establece la potestad exclusiva al poder legislativo para dictar las leyes para tal fin, por lo que en la medida que sus leyes sean claras, precisas, comprensibles, podrá cumplir de

³⁰⁶ Tesis: P. L/2008, Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, p. 717.

mejor manera su cometido. En este tenor, las leyes que ha de crear son dictámenes de la razón, como lo señala Tomás de Aquino³⁰⁷ y en ellas el Estado prevé situaciones futuras. De este modo surge la necesidad que en el proceso legislativo se incorporen aspectos técnicos y procedimentales para aprobar las proposiciones jurídicas de rango de ley, ello implica la necesidad de que los procedimientos llevados a cabo en la formación de las normas se tengan que utilizar ciertos recursos epistemológicos. Estos recursos pueden materializarse en ciertos cánones o criterios que tienen como razón de ser coadyuvar con el desempeño de los actores que intervienen en el proceso legislativo y que la doctrina ha denominado como *técnica legislativa*.

El vocablo *técnica* deriva del sustantivo latino *technicus* “técnico, especialista” del griego *tekhnikós* “de arte, de destreza, práctico a su vez proveniente de *tekhné*” arte, destreza, oficio”. De modo que la técnica es un adjetivo que significa “pertenece o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes”. Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte. En cuanto a la unión del vocablo técnica con la palabra legislativa, en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general. La técnica legislativa, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas.³⁰⁸

³⁰⁷ Cfr. Tomás de Aquino, *La Suma Teológica, Cuestión 91, De las distintas clases de leyes*, consultado en: http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/1225-1274_Thomas_Aquinas_Summa_Theologiae_ES.pdf, página web consultada el 22 de marzo de 2017.

³⁰⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, op. cit., p. 720. Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf, página web consultada el 29 de marzo de 2017.

Luis Leiva Fernández menciona que los antecedentes de la técnica legislativa moderna los encontramos en Francia y Alemania con el aporte de Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* así como las obras de Francois Geny en su trabajo de *La technique legislative dans la codificación civile moderne*, que formaba parte de la obra colectiva *Le Code Civil* y en el alemán Rudolph Ihering con su obra *Espíritu del derecho romano*.³⁰⁹

Es pertinente citar algunos conceptos elaborados por algunos autores sobre la técnica legislativa:

Para Bulygin, Atienza y Aguiló Regla, la técnica legislativa constituye “el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.”³¹⁰

Por su parte, Sáinz Moreno dice que la técnica legislativa consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales del derecho.³¹¹

López Olvera señala que “la técnica legislativa consiste en un conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se le destina... La técnica convierte

³⁰⁹ Leiva Fernández, Luis F.P., *Fundamentos de técnica legislativa*, Buenos Aires, La Ley, 1999, pp. 4 y 5., en Efrén Chávez Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano, Serie Doctrina Jurídica*, núm. 765, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 205.

³¹⁰ Eugenio Bulygin, “Teoría y técnica de la legislación”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª. Época, vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 37.; Manuel Atienza, “Razón práctica y Legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª. Época, vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 20-22; Josep Aguiló Regla, “Técnica legislativa y documentación automática de legislación”, *Informática e Diritto*, Italia, Intituto per la documentazione giuridica, año XVI, enero-abril de 1990, pp. 89 y 90, citados por Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coord.), *Elementos de técnica legislativa*, IJ-UNAM, México, 2000, p. 41.

³¹¹ Sáinz Moreno, Fernando, *Técnica normativa*, Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, 1995, p. 6485.

el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática. Es la diferencia que existe entre la idea y su realización entre el fondo y la forma. El estudio científico y la política sólo dan la materia prima de la norma: la técnica la moldea, la adapta y la transforma para lograr la realización práctica de esos propósitos”.³¹²

Eliseo Muro, indica que la técnica legislativa se puede concebir como el conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley, es decir, un significado estrecho o limitado del término, así como la materia que comprende tópicos sobre la evaluación de la calidad de las leyes, en donde son aplicables los conocimientos de la sociología, el análisis económico del derecho, la ciencia política y cuestiones de la teoría de la legislación.³¹³

Pablo Salvador Coderch, menciona que la técnica legislativa persigue mejorar y homogeneizar la calidad de las leyes y otras disposiciones jurídicas en dos aspectos fundamentales: su composición o estructura formal y su redacción o lenguaje. A tales efectos, la técnica legislativa formula propuestas de organización o reorganización de sistemas de composición y redacción de los anteproyectos y proyectos de disposiciones jurídicas, propuestas que se articulan en manuales de procedimientos o en catálogos de directrices y en cuestionarios.³¹⁴ Vale la pena detenernos en esta definición, ya que como puede observarse el autor señala que las proporciones que comprende la técnica legislativa se modulan en instrumentos didácticos y aparte indica su finalidad con más precisión.

En esta línea podemos ver que la técnica legislativa tiene como finalidad el asegurar la presencia de condiciones más adecuadas que permitan contar con una

³¹² López Olvera, Miguel Alejandro, *Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de leyes en México*, en Revista de la Facultad de derecho de México, Tomo L, Enero-Diciembre, 2000, México, Núms. 229-234, UNAM, p. 173.

³¹³ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p 17.

³¹⁴ Coderch, Pablo Salvador, *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, abril de 2004, consultado en http://www.indret.com/pdf/208_es.pdf, página web consultada el 2 de abril de 2017.

ley viable, de contenido posible, financieramente aplicable, con calidad y de fácil comprensión, apoyándose para alcanzar particularmente los dos últimos elementos, en instrumentos técnicos tales como la estructura, el lenguaje y las referencias.³¹⁵

Dada la naturaleza de que la ley consiste en la consolidación de una decisión política, es preciso distinguir estos dos aspectos que conforman el proceso legislativo, lo político y lo técnico-normativo. Eliseo Muro hace una distinción muy completa en donde indica que “lo político comprende las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés, el nivel de aceptación o legitimidad de los programas y proyectos políticos, la capacidad de intervención de las distintas organizaciones de interés en el proceso legislativo, el nivel de armonía o conflictualidad entre los órganos administrativos del Estado, las reivindicaciones de autonomía de las minorías étnicas y de las unidades regionales, el nivel de corrupción de los funcionarios públicos, las presiones de las organizaciones criminales, las injerencias de los organismos e instituciones internacionales, políticas y económicas en los asuntos internos del país. Y lo técnico se refiere a la autonomía, unidad y coherencia de los órganos soberanos en la producción de normas con fuerza obligatoria, órganos dotados de un poder coercitivo reconocido por la mayor parte de los gobernados para hacerlas cumplir, así como a las características formales que debe tener un texto normativo, como la estructura lógica del lenguaje y su uso, brevedad, claridad, y la inserción armónica en el sistema jurídico”.³¹⁶

Existen autores que sostienen que la técnica legislativa es una disciplina que se encuentra dentro de la teoría de la legislación como es el caso de Elia Sánchez Gómez, quien indica que tiene como finalidad lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico del que forman parte.³¹⁷

³¹⁵ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p . 290.

³¹⁶ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

³¹⁷ Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, Sere: Estudios Jurídicos, Núm. 209, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Congreso del Estado de Tlaxcala, 2012, p. 71.

Este último apunte vale la pena destacarlo, ya que nos induce a tratar la teoría de la legislación. Cecilia Mora-Donatto, ha desarrollado estudios sobre la teoría de la legislación, en donde ha afirmado que “las premisas fundamentales de dicha teoría derivan de la necesidad de racionalizar la producción normativa de los congresos o generar un nuevo diseño institucional para la producción de las normas de rango legal. Un modelo que permita, como mínimo, una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley; el impacto que producirá dicha norma legal una vez que sea incluida en el ordenamiento jurídico y la evaluación de los resultados provocados una vez aplicada la misma. Dicha teoría no pierde de vista que el problema de la elaboración de las leyes no es, ni mucho menos, sólo un problema de buena redacción sino incluso una exigencia para volver efectivos los principios de legalidad y seguridad jurídica en que se inspira un genuino Estado de derecho.”³¹⁸

Sobre la teoría de la legislación Manuel Atienza³¹⁹ comienza su propuesta teórica haciendo la distinción entre la ciencia de la legislación derecho y la ciencia del derecho o dogmática jurídica, ya que si bien son dos disciplinas distintas están conectadas entre sí, toda vez que su objeto de estudio es el ser del derecho, aunque la diferencia estriba en las vertientes desde donde se estudia. La diferencia que existe con la dogmática jurídica, es que en esta se parte del derecho positivo en cuanto a realidad ya dada, mientras que la ciencia de la legislación se ocupa del proceso o actividad cuyo resultado es la producción de normas jurídicas.

Sostenemos a partir de los apuntes de Atienza que la dogmática jurídica tiene como un objeto específico interpretar el derecho, mientras que la ciencia de la legislación tiene como un objeto específico interpretar la realidad social para producir el derecho. Pero también es plausible afirmar, en lo personal que el

³¹⁸ Mora-Donatto, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control, coordinadas para los legisladores en tiempos de reelección*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, México, 2015, p. 34.

³¹⁹ Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, p. 17.

legislador también interpreta el derecho, debido a que la facultad de legislar puede realizarse sobre el orden jurídico existente, en donde existe la oportunidad de que por medio de una interpretación del derecho dado, o incluso de las interpretaciones dadas por los órganos jurisdiccionales, después de hacer el examen pertinente de la realidad social así como de los criterios de los juzgadores, el legislador considere necesario hacer modificaciones a una ley, o bien pueda proponer la creación de nuevos cuerpos normativos para atender la problemática social, que sin duda puede constituir un impulso legislativo.

En esta misma línea Atienza sostiene que en esta diferencia la dogmática jurídica es que las leyes representan los datos que utiliza para que a partir de ahí consiga el resultado de explicar la interpretación y la aplicación del derecho. Y por lo que toca a la técnica legislativa, toma igualmente como dato a las normas jurídicas ya existentes, junto con las necesidades sociales, las peculiaridades del lenguaje jurídico, etc., y, a partir de ahí, trata de conseguir, como resultado, la optimización de la producción de las normas provenientes del legislativo y de ciertos órganos administrativos, por lo que en consecuencia, la dogmática jurídica se dirige a los intérpretes y aplicadores del derecho como son los jueces, abogados, etc., y la ciencia de la legislación a los políticos, sujetos y entes con derecho a iniciativa.³²⁰

En este sentido, aunque existan diferencias en la dogmática jurídica y la ciencia de la legislación, lo cierto es que aquí también, para complementar las afirmaciones de ambas disciplinas se involucran las otras teorías jurídicas, como la del iuspositivismo, iusrealismo y desde luego la del iusnaturalismo. Y es que esto último ha adquirido gran relevancia en la actualidad, en donde vemos que si bien el derecho positivo sigue marcando la condición *sine cuan non* para que el Estado realice sus fines, no menos cierto es que los juzgadores, desde los de primera instancia hasta el máximo tribunal que es la Suprema Corte, han tomado decisiones con alcances bastantes generales y abstractos, en donde la interpretación ha dado pie a que se concedan amparos, e incluso se consideren leyes contrarias a la

³²⁰ *Ibidem*, p. 19.

Constitución, mucho en parte se debe ello a la carencia de la técnica legislativa en las leyes que dicta el legislativo. Pero no solo los jueces, sino que la misma realidad ha demostrado que los grupos de presión como fue el caso del empresariado organizado, que en julio del año 2016 se manifestó en contra de la ley anticorrupción, obligando con ello a echar para atrás la pretensión del legislativo de imponerles ciertas obligaciones.³²¹

Por ello, si compartimos la idea de Atienza en cuanto a que el técnico de la legislación tenía que partir no solo del derecho positivo, sino también de la realidad social, el jurista dogmático y el jurista práctico también tienen que ser conocedores de las necesidades sociales y de los problemas del lenguaje que existe nos solo en la interpretación de los textos sino también en su redacción³²². De la misma manera creemos que el los nomotetas, deben realizar un análisis más prolijo de la sociedad, es por ello que como lo indicó Eliseo Muro, se necesita de conocimientos de sociología, economía y ciencia política, y desde nuestro punto de vista también se requiere la involucración en otros campos el conocimiento, de ahí que el técnico legislativo se auxilie de expertos epistemológicos en la rama que habrá de legislarse.

No obstante de exponerse las características de distinción entre la dogmática jurídica y la técnica legislativa, Atienza arriba a la conclusión de que la diferencia es bastante relativa, y que el conjunto de dichas disciplinas es lo que podría llamarse técnica jurídica, precisando que la técnica legislativa está comprendida dentro de la ciencia de la legislación.³²³

³²¹ De aquí que resultaría interesante refutar y conjeturar acerca de la propuesta de la teoría de la legislación, siguiendo los postulados Karl Popper, en donde afirma este filósofo sostenía que la verdad es una relación entre una proposición y un hecho. Si la proposición corresponde a un hecho, ésta es verdadera, y si no es así, entonces es falsa. Véase, Popper, Karl, Popper, *La lógica de la investigación científica*. España, Tecnos, 1977.

³²² Atienza, Manuel, (1997), *op. cit.*, 21.

³²³ *Ibidem*, p. 22.

Este apunte lo podemos relacionar con el planteamiento de Ihering en donde afirmaba que en la técnica jurídica encontrábamos dos funciones:

a) la simplificación cuantitativa que ordena realizar la labro creativa de la ley utilizando el menor número de elementos posibles en sus normas, en donde se inicia con el análisis de la materia que regulará la ley para identificar los datos y elementos simples que combinados o modificados se encuentran en las normas jurídicas. Este análisis permite identificar por una parte nociones abstractas y principios generales que integran los supuestos de las normas, y por otra parte, las nociones concretas y principios específicos que toman forma independiente. También permite concentrar lógicamente en una síntesis los dos tipos de nociones, abstractas y concretas.

b) la simplificación cualitativa que estructura la unidad y ensambla, dentro del sistema, los materiales reunidos ordenándolos en lo interno y en lo sistemático. Esta simplificación permite ejecutar dos actividades esenciales en la formación de la propuesta normativa:

Permite la interpretación de los juristas para explicar la materia del derecho, aclarar sus contenidos normativos o técnicos, derivar sus consecuencias, eliminar la oscuridad o imprecisión del texto, presentar solución a las contradicciones sistematizando la materia con criterio ordenador y plantear nuevas alternativas innovadoras en el campo del derecho. De la misma deriva la construcción jurídica que tiene como origen la investigación de toda estructura normativa, es estudio de las propiedades y relaciones producidas por y entre cuerpos jurídicos. Así pues, la creación de una estructura simple, permite canalizar los resultados de la investigación hacia las definiciones legales, dar consistencia al discurso jurídico eliminando las contradicciones, y, por último coadyuva a crear y emplear un lenguaje jurídico propio y apropiado para redactar sus contenidos normativos.³²⁴

³²⁴ Citado por Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, (coord.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Secretaría de Gobernación, México, 2011, pp. 143 y 144.

Es así que la ciencia de la legislación abraza dos niveles de análisis, la técnica legislativa y la teoría de la legislación, en donde esta última implica la reflexión sobre los problemas de naturaleza más abstracta y conceptual que no tiene, al menos a corto plazo, una finalidad de tipo práctico, mientras que la técnica legislativa se plantea la optimización de la producción de las leyes, pues bien el proceso de producción de las leyes puede verse como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: edictores, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores.³²⁵ Tal y como lo apunta el argentino Alberto Castells "*la Técnica Legislativa se dirige al cómo, mientras que la Teoría Legislativa se dirige al qué de las cosas. La Técnica Legislativa no va de la teoría a la práctica sino que nace de la práctica misma*".³²⁶

En su contribución a la teoría de la legislación, Atienza propone cinco niveles de racionalidad, a saber:

a) Racionalidad lingüística: Consiste en que la propuesta normativa se le debe acuñar la claridad en el lenguaje, uso correcto de los aspectos ortográficos, gramaticales y léxico-semánticos. Esto ayudará a que la norma sea entendida y aplicada fácilmente por los destinatarios, por lo que los enunciados de la propuesta normativa deben de observar un lenguaje claro.

b) Racionalidad jurídico-formal: Estriba en que la propuesta normativa debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico; esto quiere decir, que la norma no presente conflictos con otros ordenamientos y que guarde armonía con el orden jurídico preexistente, que el órgano que la expide esté facultado para ello; que se

³²⁵ Atienza, Manuel, (1997) *op. cit.*, p. 21.

³²⁶ Castells, Alberto "*Estudios de técnica legislativa: Panorama*", conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, 7-11-97, en Grosso y Svetaz, Beatriz Marina y María Alejandra * "*Técnica Legislativa: Marco Teórico*", consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>, página web consultada el 19 de abril de 2017.

respete el sistema de competencias así como el de derechos de los individuos establecido por la norma fundamental, que guarde uniformidad y si existen otras normas del mismo rango que regulen una situación similar, estén homologadas. Esto es muy importante, ya que si se pretende establecer una disposición normativa que esté opuesta a lo anterior, deberá de ajustarse al sistema.

c) Racionalidad pragmática: Este nivel, incluye la necesidad de interpretar la realidad de para que la propuesta normativa pueda ser llevada a cabo. Esta racionalidad requiere que se consideren todos los medios posibles para que la norma sea cumplida, considerando los recursos económicos y en función de la operatividad. Se debe cuidar que la propuesta normativa sea objetiva y realista para garantizar su puesta en práctica, lo que implica considerar las circunstancias en el tiempo y el espacio que habrá de regir la norma. En este nivel la conciliación de los intereses de los grupos de presión involucrados con la propuesta normativa es fundamental, pues las medidas que se lleguen a tomar con la iniciación de la vigencia de la norma pueden afectar ciertos intereses, por ello lo que debe prevalecer es el alcance del bien común. De ahí que se requiere que se tomen en cuenta las opiniones de los diversos sectores que son destinatarios de la norma, así como de los estudios y toda la información disponible para comprender mejor las circunstancias, lo que permitirá confeccionar una propuesta normativa con sustento y razones suficientes para convencer que la propuesta normativa es la solución.

d) Racionalidad teleológica: Esta tiene que ver con los fines que persigue la propuesta normativa, pues mediante la ley se busca alcanzar un equilibrio, lograr la justicia social, combatir vicios como impunidad, corrupción, etc., es decir, alcanzar todo lo que la sociedad considera valioso y atacar los antivalores. Además por supuesto el bien común y el equilibrio en las relaciones jurídicas. En virtud de que las leyes materializan la voluntad del Estado, las normas se caracterizan por atender a los fines aceptados por la sociedad, por ello se debe atender siempre el interés general.

e) Racionalidad ética: Esta se refiere a los principios y valores que incorpora la propuesta normativa en cuanto a que las leyes proponen o suponen la realización valores. Esto implica que la norma atienda a los principios, valores para pugnar por una moral social que a su vez facilite el cumplimiento del orden y a la vez se busque mayor bienestar y con ello más felicidad.

Estos pilares constituyen la parte medular de la propuesta de Atienza, en donde podemos ver que se inserta la teoría de la legislación y la técnica legislativa, la primera mucho más en los tres primeros niveles, y la teoría prácticamente en todos.

En este orden, para poder utilizar la técnica legislativa es necesario seleccionar un método que incluya a las técnicas, toda vez que el método consiste en un plan general o camino para conseguir el fin propuesto, que en el caso de nuestro tema es la elaboración de una ley en el proceso legislativo. En virtud que las técnicas son consideradas como procedimientos operativos, rigurosos, definidos y transmisibles, de esta manera si las técnicas se insertan en el método y éste se auxilia de las primeras para llevar su cometido, ambos se incluyen en la metodología, es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento, y ese conjunto de conocimientos constituye el objeto la teoría de la legislación que nos ayuda a comprender los factores y la realidad para implementar la norma jurídica.

En esta línea la metodología nos permitirá sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos así como llegar a la solución de conflictos en el derecho, ya sea función legislativa o jurisdiccional, tomando en cuenta que la compleja realidad jurídica está integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculado con las realidades psicológicas, históricas, económicos, ideológicas y éticas. Así que con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico.³²⁷

³²⁷ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 5.

Las reglas de la técnica legislativa se deben observar en función de prioridades y oportunidades políticas así como considerar aspectos de índole jurídicos y técnico-legislativos, como la corrección formal, la sistematización, el lenguaje y la planificación legislativa.³²⁸ Tomando en cuenta todo lo anterior, la técnica legislativa nos auxiliará no solo en la redacción del texto normativo que se propone, sino también a integrar bien cualquier instrumento útil dentro del proceso legislativo como puede ser una iniciativa, un dictamen, una moción, una reserva, etc., durante todas las etapas de dicho proceso.

Solo resta advertir, que si bien este tema lo hemos tratado desde la vertiente del proceso legislativo, la técnica legislativo incluso es útil para cualquier sede en donde se elaboren proyectos normativos, como sucede en las dependencias e incluso en reglamentos internos de entidades particulares, como puede ser un condominio o un concurso, etc.

2.3. Diferencia entre el derecho parlamentario y la técnica legislativa

Se puede observar que en el proceso legislativo se enfrentan cuestiones políticas y técnicas jurídicas. Es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como a los problemas técnicos del lenguaje. De esta manera vemos que el proceso legislativo posee un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, la inserción armónica dentro del sistema legal).³²⁹ Pero adicionalmente se puede decir que también posee propiamente un signo jurídico el cual es el que tiene que ver con el derecho parlamentario, en virtud que existe un marco normativo para llevar a cabo el proceso legislativo.

³²⁸ *Ibidem*, p. 59.

³²⁹ *Ibidem*. 15 y 16.

Eliseo Muro señala que la técnica legislativa busca elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales; como conjuntos de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos que regulan un sector específico de la vida social. Y por lo que respecta al derecho parlamentario el mismo autor menciona que es el conjunto de normas que reglamentan la organización y el trabajo del órgano legislativo.³³⁰

De acuerdo con todo lo expuesto sobre el derecho parlamentario y la técnica legislativa, si bien cada disciplina se avoca en mayor medida a estudiar distintos objetos, podemos afirmar que ambas se encuentran ligadas en el proceso legislativo. Una característica que comparten en común tanto el derecho parlamentario y la técnica legislativa es la de buscar la realización del *deber ser*. Pienso que es así en virtud que como toda rama del derecho, y no es excepción el parlamentario, el conjunto de normas que comprende busca la regulación de los actos y formalidades que deben observarse en todo el proceso legislativo. En el caso de la técnica legislativa, esta busca que la creación de la norma, como producto corolario del proceso legislativo, guarde una redacción clara, precisa y este integrada armónicamente dentro del sistema jurídico.

Como se señaló anteriormente, la técnica legislativa forma parte del derecho parlamentario y podemos considerar que su objeto es más específico y si bien ésta es aplicada desde el inicio mismo del proceso legislativo, como lo es cuando se redacta una iniciativa con proyecto de decreto, el derecho parlamentario regula aquellas situaciones de hecho que pueden repercutir directamente en la elaboración de la norma, como por ejemplo la aplicación de una disposición en el Reglamento que incida sobre la modificación al proyecto que se va a votar, toda vez que quien invoque la aplicación de dicha disposición, habrá apreciado una incorrecta aplicación da la técnica legislativa.

³³⁰ *Ibidem*, p. 25.

Ricardo Guastini comenta acerca de que el acto de “legislar” es una cosa distinta que el mero “formular normas”, toda vez que éste último es un acto “bruto”, en tanto que legislar es un acto “institucional” o más bien, una secuencia de actos institucionales, gobernados por normas constitutivas, en donde dichas normas indica el autor italiano son expresadas como “normas sobre producción jurídica”, las cuales disciplinan la creación de las leyes.³³¹

Atendiendo a lo expuesto por Guastini, son precisamente las normas que conforman el derecho parlamentario las que confieren poderes al Parlamento para legislar, es decir, de hacer leyes, en virtud de que el acto de legislar es deónticamente calificado como permitido.³³²Entonces estas “normas constitutivas” son condicionantes para la existencia de las demás normas jurídicas, ya que adquieren dicha existencia jurídica cuando son creadas de conformidad con algunas normas sobre producción jurídica para que puedan tener existencia, pero no necesariamente validez.³³³Ello es así, ya que Guastini menciona que se dice que es válida una norma que sea conforme con todas las normas secundarias que gobiernan su creación y predeterminan su contenido normativo. Sin embargo una norma es considerada existente aunque sea (eventualmente) inválida posteriormente por un órgano *prima facie* competente, como lo es la Corte Constitucional, la cual es competente para declarar su validez.

Estos apuntes traídos aquí, tienen como objetivo ilustrarnos sobre como la existencia de una norma jurídica se relaciona directamente con el derecho parlamentario, en tanto que la validez de una norma tiene que ver con la eficacia y por ende con la técnica legislativa. Lo anterior lo apreciamos de este modo toda vez que si bien, cumpliéndose las prescripciones que se establecen con toda la legislación parlamentaria, se origina la existencia de la norma, pero si

³³¹ Guastini, Riccardo, “*En torno a las normas sobre la producción jurídica*”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997, p. 547.

³³² *Ibidem*, p. 548.

³³³ *Ibidem*, p. 552.

posteriormente se puede apreciar que esta norma ha carecido de una correcta aplicación de técnica legislativa podrá ser impugnada ya sea por un gobernado mediante el juicio de amparo o por aquellos sujetos legitimados para incoar una acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustanciando el juicio sobre la norma, procederá a invalidarla o a ratificar su validez.

Es de esta manera que observamos que la principal diferencia que existe entre el derecho parlamentario y la técnica legislativa es que por un lado, el derecho parlamentario marca la permisibilidad de los actos que pueden tener lugar en el proceso legislativo, ya que regula la discusión y la legitimidad de la aprobación o rechazo de los proyectos que aspiran a convertirse en normas, y en cambio, la técnica legislativa, abarca no solo aspectos del deber ser, como es el caso de la redacción y sistematización de las normas, sino que también contempla aspectos multidisciplinarios, como son el económico, el político y el social puesto que al ser parte de la teoría de la legislación que se ocupa del ser, se auxilia de ella para hacer más prolija la labor legislativa, y con ello evitar la invalidez de la norma jurídica.

Es por todo lo anterior que ante el mandato constitucional de que los órganos legislativos observen y vigilen el cumplimiento las disposiciones relativas para la creación de las normas, no menos cierto es que también deben atender las necesidades sociales del país, además de verificar que los proyectos legislativos sean viables, factibles, efectivos, eficientes y aceptados por aquellos a quienes va dirigida la ley, lo que sólo se logra a través del uso de una adecuada técnica legislativa.³³⁴

Si bien se ha aducido a que la técnica legislativa y el derecho parlamentario son dos nociones distintas, lo que tienen en común es su objeto material, la ley.

³³⁴ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, p. 289.

3. ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO

3.1. La iniciativa

El derecho de iniciar leyes

Como hemos visto, los artículos 71, 72 y 135 constitucionales establecen las bases primordiales para llevar a cabo el proceso de formación de leyes o decretos, el cual comienza ejercitando la facultad de iniciativa que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto.³³⁵ En este sentido la iniciativa es el acto que desencadena en reacción ordenada, el proceso de la formación y expedición de la ley³³⁶.

Se habla de derecho o facultad en lo que se refiere a la puesta en marcha del proceso legislativo, cuya fuente se encuentra precisamente en la Constitución Política en el artículo 71 que hemos visto ya, en donde por disposición expresa se indica el derecho de iniciar leyes o decretos. Sobre esto conviene citar a la apreciación que tiene Tamayo Salmorán quien señala que “en el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano... El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido)...El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o facultamiento.”³³⁷

³³⁵ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 259.

³³⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos “De las iniciativas”*, México, Cámara de Diputados, 1990, p. 21.

³³⁷ Tamayo y Salmorán, Rolando, *El Derecho y la Ciencia del Derecho, Introducción a la ciencia jurídica*. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 61 y 63 en Cabada Huerta, Marineyla, “*La facultad de iniciativa*”, *Revista Quórum Legislativo*, número 89, Abril-Junio de 2007, Cámara de Diputados, México, 2007.

Por su parte García Máynez, indica que “es indudable que, en los casos de los actos políticos individuales, realizados por regla general por órganos investidos de la calidad de funcionarios, el carácter funcionalista desplaza la orientación subjetiva que late en el concepto de facultad jurídica. En general no se habla del ‘derecho’ del órgano, sino de sus ‘facultades’, de su ‘competencia’, entendiéndose por competencia no sólo el límite de su poder jurídico, sino ese mismo poder.”³³⁸

Vistas las dos apreciaciones de estos insignes jurisconsultos, se había aceptado que en nuestro sistema jurídico el llamado derecho de iniciativa no es tal, sino que se trata de una facultad de iniciativa, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran el Estado. Pero en virtud que en el año del 2014, el poder revisor de la Constitución decidió otorgar el derecho de iniciativa a los ciudadanos bajo ciertas formalidades, lo cual conlleva a involucrar el derecho subjetivo público, con la característica colectiva, ya que el derecho objetivo expresado en la misma Constitución establece que deben de ser un porcentaje de ciudadanos. Es así que en nuestra opinión personal no importa si al acto de iniciar el proceso legislativo le imprimimos el sello de derecho o facultad.

Es así como el derecho o facultad de iniciar los procesos legislativos, ha evolucionado con el paso del tiempo, puesto que con la llegada del parlamentarismo en la Inglaterra del siglo XIV y luego con la consolidación de los regímenes absolutistas en donde esa potestad estaba reservada al soberano. Con la aparición del liberalismo y la ilustración, el derecho de iniciativa comenzó a cuestionarse para que fuera ampliado a otros sujetos. Sobre esto el insigne jurista Jeremy Bentham se defendió la idea del derecho de iniciativa como una potestad de los miembros de las asambleas legislativas, no solo como un privilegio del poder ejecutivo, fundando su postura en tres razones siguientes:

³³⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, S.A. México, 1986, pág. 36, en Cabada Huerta, Marineyla, “*La facultad de iniciativa*”, *op. cit.*, p. 22.

“1. El beneficio de convertir en provecho común la inteligencia de toda la asamblea. Hay tanta suerte en obtener el mejor parecer de los unos, como de los otros. Limitar la facultad de proponer, es renunciar a cuanto podría esperarse de parte de los que son excluidos de ella; es establecer un monopolio perjudicial bajo todos los aspectos, sea porque estingue la emulación de los que están reducidos a un papel meramente negativo, sea porque puede retener en la inacción los mayores talentos. Los sujetos mas inteligentes y capaces pueden verse esclavisados, en este régimen exclusivo, por lo que les son inferiores en ingenio y ciencia.

2. La facultad de reformar los abusos. Si la facultad de proponer no pertenciera mas que al gobierno, podrían ser perpetuos los abusos que le son favorables; pues la asamblea carecería de todo medio directo para hacerlos cesar. Seria dar al gobierno la especie de negativa mas cómoda contra todas las resoluciones que pudieran desagradarle, una negativa sin estrépito ni debates.

3. El peligro del derecho negativo cuando existe solo. La asamblea que por este sistema se viera reducida al único poder de desechar, pudiera tener tentaciones de abusar de él, esto es, de desechar buenas providencias, sea por un afecto de soberbia para no parecer nulo y ejercer un acto de autoridad, sea para forzar la mano del gobierno, y atraerle a ceder un punto para conseguir otro; porque el derecho de negar puede convertirse en arma ofensiva, y hacerse de él un medio positivo de violencia. Asi semejante, en vez de producir la buena armonía, podría ciertamente no dirigirse más que a la discordia, y hacer necesaria, de parte de la asamblea, una conducta artificiosa contra el poder ejecutivo.”³³⁹

En este caso, coincidimos plenamente con las ideas del autor inglés, en cuanto a que el los miembros de la asamblea deben proponer, en virtud que un monopolio en el derecho de proponer como acertadamente lo dice, podría menoscabar la libertad y el espíritu de los miembros integrantes para compartir sus

³³⁹ Sic. Bentham, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, op. cit., pp. 144.

ideas y no solo circunscribirse a la actividad de desechar los proyectos del ejecutivo. Esto a lo largo de la historia de los parlamentos en el mundo, ha traído buenos resultados, ya que han existido brillantes parlamentarios que han contribuido con sus propuestas a mejorar el orden jurídico, y como una muestra de ello tenemos a los diputados constituyentes de nuestro país de diversas épocas, como Mariano Otero que propuso incluir en el Acta de reformas de 1846 el amparo a nivel federal, o bien a Heriberto Jara y Carlos L. Gracidas con todas las propuestas que tuvieron a bien incorporar en nuestra Constitución vigente en favor de las clases más desprotegidas, siendo pionero nuestro país en elevar a rango constitucional el derecho social, lo cual no hubiera sido posible si los constituyentes se hubieran limitado a aprobar o rechazar el proyecto del jefe del ejército constitucionalista Don Venustiano Carranza. Es así como la historia ha dado la razón a Bentham ya que de lo que se trata es de aprovechar la inteligencia de todos los miembros de los parlamentos, dado que la expresión y el diálogo son los valores de la democracia que ayudan a conseguir un mayor bienestar social.

Etapas pre-legislativa

Antes de abordar el estudio de lo que es una iniciativa, es oportuno mencionar que existen autores que sostienen la existencia de una etapa pre-legislativa, la cual comprende aspectos previos a la formulación de la iniciativa. Estos aspectos derivan de la realidad social, en donde se puede apreciar la necesidad de regular una situación de hecho. A esta necesidad podemos llamarle el “impulso legislativo” que da inicio con la percepción de la necesidad, la elaboración de la información disponible y por último, la existencia de diversas opciones de acción: normar a través de leyes o bien no normar; y en caso de legislar, cuál debe ser el contenido, etc. Todo esto obedeciendo al imperativo racional, ya que la ley, por su naturaleza, tiene como objetivo el intervenir en la realidad social, para poder incidir en la conducta de las personas.³⁴⁰

³⁴⁰ Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *op. cit.*, pp. 274 y 275.

En esta etapa pre-legislativa se involucran muchos factores, lo cuales interaccionan con los sujetos miembros de los órganos que poseen la facultad o derecho, lo cuales dicho de paso vimos en el punto anterior cuando abordamos la función legislativa.³⁴¹Y es que estos factores pueden ser los representantes de ciertas organizaciones civiles, de las cámaras de industriales, de sindicatos, o bien de los mismos asesores de los sujetos con derecho a iniciativa. Siendo éstos últimos en donde se da la mayor cantidad de ideas en cúmulo de iniciativas que son presentadas sobre todo por diputados y senadores, esto en virtud de que su propia función es la de colaborar estrechamente con el legislador para que presente propuestas de interés ya sea para sus representados o bien, para algún sector de la sociedad.

En la integración del proyecto de iniciativa el proponente debe tomar en cuenta que el Estado debe regular los intereses de la colectividad para cumplir con su objetivo esencial: el bienestar común. Por eso, toda legislación es objeto de un análisis costo-beneficio, pues implica comprender la dimensión y los efectos a derivarse de la aplicación.³⁴²

Este costo-beneficio implica trastocar ciertos intereses de algún sector de la sociedad, pero a la vez puede representar aún con ello una posible solución a un desequilibrio o mal que se esté manifestando en las relaciones sociales y que provocan malestar generalizado. Es por ello que todas las iniciativas contienen un espíritu, un fin en el que se pretende imponer la voluntad del proponente, pues es el quien materializa la pretensión por lo cual, debe definir muy bien que es lo que busca con la aprobación y aplicación de su decreto.

Concepto de iniciativa

³⁴¹ Véase p. 187 de este trabajo.

³⁴² Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 58.

Ahora bien pasemos al estudio de lo que es la iniciativa. Su vocablo etimológicamente quiere decir el principio de algo; promover o empezar una cosa, y consiste en el ejercicio de la facultad o derecho que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad pública exclusiva, así como determinados órganos del Estado, para formular un texto que contenga propuestas normativas y presentarlo ante el Congreso Federal, por conducto de alguna de sus Cámaras, con el propósito de promover su acción de jurisdicción constitucional y una vez que se haya seguido y cumplimentado el proceso constitucional y cada procedimiento reglamentario aplicable, se decreta en su caso, que se constituye reforma, deroga o abroga una ley. Así el derecho de iniciativa, es en esencia el ejercicio de un deber político, que se expresa en una petición formal por escrito, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discutida que sea, pueda ser aprobada como ley.³⁴³

Por su parte Susana Pedroza hace el planteamiento de separar los tipos de iniciativa que tiene lugar en el derecho parlamentario, indicando que la iniciativa de ley es el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Y la iniciativa de decreto se refiere al derecho a presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular; es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, personas, corporaciones o establecimientos, por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al Ejecutivo, a admitir su renuncia, etc.³⁴⁴

Serna de la Garza indica que la iniciativa es el acto por virtud del cual se presenta o propone un proyecto de ley o decreto, por parte de un órgano o cualquier otro sujeto facultado para ello.³⁴⁵

³⁴³ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *op. cit.*, p. 29 y 30.

³⁴⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, (1997), *op. cit.*, p. 218.

³⁴⁵ Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 46.

El maestro García Máñez define a la iniciativa como el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de Ley.³⁴⁶

Elisur Arteaga apunta que la iniciativa, en un sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares para proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos de acuerdo.³⁴⁷

López Olvera indica que la iniciativa es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación, la cual supone el conocimiento de las necesidades del pueblo por parte de éstos; además por los elementos a su disposición por su oficio y experiencia, están en posibilidades de formular iniciativas adecuadas y oportunas.³⁴⁸

José Luis Camacho menciona que la iniciativa es el documento o instrumento jurídico mediante el cual inicia el proceso legislativo...en términos parlamentarios son propuestas realizadas por los servidores públicos e instituciones que cuentan con este derecho. Estas proposiciones tiene el objeto de enmendar, adicionar o derogar alguna de las leyes u ordenamientos jurídicos vigentes.³⁴⁹

También se dice que la iniciativa es el documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las cámaras del

³⁴⁶ García Máñez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, 53a. ed., Porrúa, 2002, p. 54.

³⁴⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen 1., México, Oxford University Press México, 1999. Pág. 275.

³⁴⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, (2000), *op. cit.*, 174.

³⁴⁹ Camacho Vargas, José Luis, (2015), *op. cit.*, pp. 221 y 222.

Congreso de la Unión para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Representa el acto jurídico con el que da inicio el proceso legislativo.³⁵⁰

Materialmente es el documento, compuesto de varios elementos formales, en el cual se consigna el texto y los fundamentos legales que permiten el ejercicio de la acción de iniciativa.³⁵¹

De todas las definiciones citadas, podemos construir un concepto propio de la siguiente manera: *iniciativa es una pretensión concretizada en un proyecto que consiste en un documento escrito bajo ciertas formalidades a cargo de un sujeto, un órgano determinado o grupo de ciudadanos investidos del derecho conferido por el constituyente para proponer ante los órganos legislativos constituidos, la creación de una ley, la modificación o la supresión parcial o total de una existente, o bien, de disposiciones constitucionales, la cual es estudiada, discutida y dictaminada para resolver si es de aprobarse o desecharse.*

La iniciativa en el proceso legislativo materialmente es un escrito en el cual se expresan las razones por las que se propone la creación, modificación o supresión de disposiciones jurídicas legales, es decir en la ley. En este sentido Bentham afirmó la conveniencia de que las proposiciones de decreto, o mejor dicho las iniciativas, por lo siguiente: *“Hay dos razones mayores para exigir esta extensión por escrito. 1. Es el único medio de fijar el tenor de un discurso para un cierto espacio en el tiempo. 2. Es también el único para asegurarse de que la proposición puede convertirse en decreto sin ninguna variación en los términos.”*³⁵²

³⁵⁰ Consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/glosario.php>, página web consultada el 3 mayo de 2017.

³⁵¹ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 27.

³⁵² *Ibidem*, p. 153.

Elementos que conforman una iniciativa

El acto de iniciativa se cristaliza en la formulación de un documento escrito con ciertos elementos que mencionan las disposiciones normativas que rigen el procedimiento parlamentario. En este tenor, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 78, establece que los elementos indispensables de la iniciativa serán:

- I. Encabezado o título de la propuesta;*
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;*
- III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso;*
- IV. Argumentos que la sustenten;*
- V. Fundamento legal;*
- VI. Denominación del proyecto de ley o decreto;*
- VII. Ordenamientos a modificar;*
- VIII. Texto normativo propuesto;*
- IX. Artículos transitorios;*
- X. Lugar;*
- XI. Fecha, y*
- XII. Nombre y rúbrica del iniciador*

De acuerdo con este numeral del Reglamento, se establecen las pautas para elaborar un proyecto de iniciativa, o mejor dicho de decreto. Esta regulación estuvo ausente prácticamente desde el inicio de la vida parlamentaria de nuestro país, fue hasta el año 2010 en donde se establecieron los requisitos que debe contener toda iniciativa. Lo cierto es también que si bien se indican estos elementos con tal precisión, resulta que en la práctica no siempre se exige con rigor ya que actualmente se sigue dando trámite a iniciativas que solo lleven el título, el fundamento, la exposición de motivos, el proyecto del texto legal con sus respectivos transitorios, la fecha y el nombre del autor.

En este orden la iniciativa debe contener una argumentación robusta o bien con razones sólidas para convencer a los cuerpos legislativos la viabilidad y la necesidad de aprobar su propuesta. Mucho de lo que el proponente incluya en el planteamiento del problema tendrá que apegarse a la técnica legislativa, esto significa que tendrá que someter a examen la información con la que cuente en la que pueda sustentar su pretensión de crear o modificar la ley, así como valorar su impacto en las finanzas públicas.

Acerca de lo anterior, como ya lo adelantábamos en el punto anterior, Pablo Coderch³⁵³ hacía alusión de que en la técnica legislativa se recopilaba en manuales de procedimientos o en catálogos de directrices y en cuestionarios, en donde se esquematizaban los procedimientos que deben de seguirse para las propuestas de creación o modificación de leyes en donde *grosso modo* se valora la pretensión de legislar, y que ello se debía explicitar en la fundamentación, considerando lo siguiente:

a) Los objetivos y necesidad del proyecto y de sus disposiciones.

b) Los supuestos materiales que condicionan su aplicación.

c) Las fuentes de conocimiento sobre ellos.

d) Si existen o no otras soluciones posibles y, en particular, si la realización de la tarea puede realizarse directamente por los gobernados.

Asimismo, el mismo autor hizo referencia a cuestionarios, los cuales básicamente consistían en interrogantes en las que era pertinente que el iniciador respondiera con razonamientos sobre la justificación del porqué de su iniciativa, tal y como se muestra en el siguiente formulario de 10 preguntas, denominado “cuestionario azul” aprobado por acuerdo del gobierno federal alemán en 1984:

³⁵³ Coderch, Pablo, *op. cit.*, p. 3.

1. *¿Es realmente necesario hacer algo?*
2. *¿Qué alternativas hay?*
3. *¿Debe actuar la Federación?*
4. *¿Es necesario realizar una ley?*
5. *¿Hay que actuar ahora?*
6. *¿El alcance de la regulación es adecuado?*
7. *¿Se puede limitar su vigencia?*
8. *¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?*
9. *¿La regulación es practicable?*
10. *¿Existe una relación adecuada entre costes y beneficios?*

Al observar las preguntas, es posible reflexionar sobre las mismas, ya que podemos inferir que al contestar cada uno de manera objetiva implica un esfuerzo intelectual arduo. Quizá es por eso que hoy en día, en el Congreso de la Unión, semana a semana se siguen acumulando decenas de iniciativas en razón de que los diputados y senadores-quienes son los que más presentan propuestas-no realizan dicho ejercicio, ya que en buena medida sus impulsos legislativos en muchas ocasiones obedecen a inferencias inmediatas de algunas situaciones que a su juicio creen que necesitan regularse en la ley, sin tener la certeza de la viabilidad de su contenido, razón por la cual dicho sea de paso más del 95 % por ciento sus propuestas son desechadas, lo cual a diferencia de las presentadas por ejecutivo que si presentan o por lo menos se supone que contienen un estudio más elaborado de la realidad, tienen gran porcentaje de éxito.

En virtud de que la iniciativa es el arranque del mismo proceso legislativo, es también la etapa en donde aparece la formalidad procedimental, es decir que sea un escrito bien redactado, fundamentado y que observe un correcto uso del lenguaje, y sobre todo en el texto del proyecto de decreto en donde la técnica legislativa nos auxiliará con mucha utilidad. Eliseo Muro describe que “el impulso procede de la necesidad de poner en práctica los programas de los partidos políticos

o de tipo jurídico. Después se analiza el asunto planteado, sus consecuencias y objetivos; los aspectos técnico-formales de la redacción; los instrumentos técnico-administrativos (definiciones, remisiones, cláusulas generales, preceptos transitorios); la estructura formal (la división y sistematización); la densidad e intensidad de la regulación (amplitud y contenido de cada una de las normas); el ámbito de ejecución: la efectividad, la comprensibilidad y aceptación de las normas...De igual forma, otro aspecto a considerar es la inserción de la ley al marco jurídico vigente, ya que una vez aprobada por los órganos constitucionales competentes se incrustará dentro del mismo. Así, para que una ley pueda desplegar eficazmente su contenido normativo, es necesario que su coexistencia y conexión con normas de rango superior se produzca sin ninguna colisión. Por ello es importante realizar un análisis sobre la constitucionalidad de la norma y su relación con otras disposiciones del sistema jurídico.”³⁵⁴

Por lo regular, debido al sistema de partidos políticos, cada grupo parlamentario presenta una agenda legislativa, la cual contiene los temas que se encuentran en la plataforma electoral, o bien que el mismo grupo considera pertinente retomar en los periodos de sesiones. Esto no limita *de iure* que los legisladores puedan presentar iniciativas propias, en virtud de que regularmente elevan sus compromisos de campaña en las iniciativas que pueden presentar, lo cual en la mayoría de los casos no prosperan toda vez que dichos compromisos se hacen sin hacer un verdadero juicio de racionalidad, toda vez que lo que le importa al candidato en campaña es la obtención de votos, y las promesas de campaña son un buen medio para ello.

Dijimos que si bien no se limita *de iure* a los legisladores a presentar, en virtud de que es un derecho o facultad que se establece en la misma Constitución, *de facto* en ocasiones los grupos parlamentarios cuentan con un área de “examen previo” en donde se auxilia a los diputados o senadores (para el caso del Poder Legislativo Federal) y más que auxiliaron fungen como verdaderos filtros para evitar

³⁵⁴ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 60 y 61.

que un miembro del Grupo Parlamentario presente una iniciativa completamente en contra de los ideales, principios y programas de sus institutos políticos, e incluso del gobierno para el caso del partido político al que pertenezca el titular del ejecutivo, lo cual se puede considerar como políticamente correcto, más sin embargo se infringe la misma Constitución y el Reglamento.³⁵⁵

La redacción del texto del documento que conforma la iniciativa, requiere de ciertos elementos de contenido de carácter general y particular, entre los cuales enumera Miguel Ángel Camposeco como se muestra continuación:

Elementos de carácter general:

- a) Nombre del proyecto o de los proyectos
- b) Organización de los argumentos, motivos, razones y fundamentos del proyecto, condensándolos en la exposición de motivos del mismo;
- c) Consideraciones sobre los precedentes a la ley, su ausencia o existencia acorde o en conflicto con el propósito o ámbito espacial de aplicación o validez del proyecto y la respuesta que contengan las proposiciones.
- d) Determinación del carácter de la materia, objeto, sujetos, instituciones, procedimientos o sanciones que se proponen.
- e) Formulación de las normas observando las características de abstracción, generalidad, impersonalidad, intemporales y coactivas.³⁵⁶

Elementos de carácter particular:

³⁵⁵ El artículo 77, numera primero establece que el derecho de presentar iniciativa es irrestricto.

³⁵⁶ Camposeco, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 33.

- a) Establecer derechos y obligaciones:

- b) Determinar las relaciones, actividades, acciones, consecuencias, con base a los criterios generales que informan al proyecto;

- c) Definir los órganos, sujetos, objetos, autoridades, materias, ámbitos, tiempos y competencias;

- d) Fijar los procedimientos;

- e) Señalar las funciones, responsabilidades a las autoridades para su observancia y aplicación;

- f) Precisar las sanciones provenientes de la infracción de la ley;

- g) Establecer los recursos, procedimientos o procesos para resolver o dirimir los conflictos que se presenten en las diversas instancias;

- h) Las normas transitorias para fijar los tiempos, modos y lugares de aplicación de la ley.

De entre los elementos mencionados, vemos que dos de ellos son los que entrañan una mayor complejidad, nos referimos a la exposición de motivos y la formulación del texto legal del proyecto.

La exposición de motivos

La exposición de motivos precede a las disposiciones normativas. Constituye la parte en que se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley; la determinación de su alcance, su razón, su justificación e incluso su sentido jurídico y político. Por ello,

esta exposición se equipara a un preámbulo, que contiene la filosofía social, política y jurídica que funda y armoniza las propósitos normativas. Esta preámbulo se inserta en la parte expositiva, mas no en la dispositiva.³⁵⁷

José Sáenz señala que el propósito de la exposición de motivos es informar acerca de las causas y consideraciones políticas, sociales, económicas o estrictamente jurídicas, que mueven al autor de la iniciativa a proponer una medida legislativa y justificarla como la solución más adecuada para una necesidad social determinada. Los motivos que apoyan una iniciativa comprenden en primer término una descripción objetiva del o de los problemas que originan la medida legislativa que se propone.³⁵⁸

López Olvera propone una metodología a seguir para su elaboración, así mismo indica que la estructura normativa debe seguir un orden jerárquico de acuerdo con la materia y la extensión de la propia ley. Este autor desde su punto de vista menciona que el uso de la exposición de motivos resulta de gran utilidad interpretativa, ya que permite esclarecer los puntos oscuros y resolver las lagunas de la parte dispositiva de las leyes, y, aunque no tiene carácter normativo, sí sirve como guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte normativa de las leyes.³⁵⁹ Indica también que la exposición de motivos supone un trabajo de investigación cuyo contenido debe ser estructurado de acuerdo con un método para su mejor comprensión de los operadores del derecho, en donde se debe corresponder a lo prescrito por la parte normativa. En su propuesta metodológica, solo retomamos aquellos que forman parte del contenido de la exposición de motivos como se muestra a continuación:

1. El fundamento constitucional legal y reglamentario.

³⁵⁷ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 89.

³⁵⁸ Sáenz, José, *Técnica Legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 35.

³⁵⁹ López Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa y proyectos de ley*, en Carbonell y Pedroza de la Llave (coordinadores), *op. cit.*, p. 118.

2. Deberá contener una breve introducción del contenido del documento, para dar una visión más o menos amplia de lo que se pretende crear, reformar o derogar.
3. Los antecedentes de la nueva ley o lo que se pretenda reformar.
4. En caso de existir, hacer una breve referencia a la jurisprudencia sobre la ley que se pretende crear, reformar y/o derogar, a la legislación de otros países (derecho comparado) y a algún caso relevante que pueda ayudar a ilustrar mejor al legislador.
5. La explicación de los preceptos de la ley que se propone, para despejar posibles dudas en su interpretación.
6. En caso de utilizar técnicas de investigación como encuestas, entrevistas, censos, etc., hacer referencia a estos.
7. Concluir con una síntesis en donde se exponga la viabilidad del proyecto y su impacto en la vida cotidiana con su aplicación.³⁶⁰

Como pues observarse, esta metodología incluye el la utilización de técnicas, fuentes doctrinales y jurisprudenciales, que constituyen en sí la argumentación, o bien robustecen las razones del iniciador, aunque si bien esta propuesta metodológica es interesante, desde mi opinión personal, debe de incluirse otro tipo de argumentos como los *ad veracundiam*, *ad hominem*, *ad baculum*. Que si bien es cierto pueden ser considerados como falaces, no hay que olvidar que la iniciativa se presenta en órgano eminentemente político, y en la mayoría de las ocasiones el autor será una persona con investidura política, así que mucho de lo que se pueda argüir en ella, deberá contener el matiz político, pues estos argumentos como los que mencionamos, tienen una carga emotiva o tradicional que tiene efecto positivo en los miembros de las facciones que integran un parlamento. En el caso del Congreso de la Unión, cuando se presenta un propuesta que va acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y que puede lograr una aplicación más eficaz de las políticas públicas, o bien se mencionan pronunciamientos del Presidente de la República a favor de lo que se pretende reformar, naturalmente la iniciativa contará con el apoyo

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 124.

del partido del presidente, y si además podemos incluso matizar argumentos de la oposición, la posibilidad de éxito será más grande.

Es por todo esto que no se debe soslayar el contenido político de la iniciativa, debido a que quienes toman la decisión, ejercen el oficio político antes que todo, y en este tenor, la ciencia, las técnicas de investigación y en sí la técnica legislativa, ayudará a sustentar la pretensión política que contiene la iniciativa.

Podemos decir que la exposición de motivos es un discurso con contenido informativo, directivo e incluso emotivo, en virtud de que existe una amplia libertad de recurrir a cualquier tipo de información, y de estructurarlo como considere más conveniente el autor, ya que no hay que olvidar que uno de los principales objetivos de las iniciativas es convencer a los miembros ya sea de una comisión o del pleno de los diputados para que tomen la decisión de aprobarla. Tal es como lo propone Chaim Perelman³⁶¹, acerca de que para argumentar se va a elaborar un discurso para lograr la adhesión de un auditorio. Lograr la adhesión del auditorio supone un contacto intelectual. Para que se pueda lograr ese contacto es necesario utilizar un lenguaje común. Para que pueda comunicarse el orador con el auditorio, aunque esto no es suficiente. Se requiere además la adhesión del interlocutor. Su consentimiento para que nos escuche. El orador tiene que adaptarse en todo momento al auditorio. Dice Perelman que convencer a alguien requiere cierta modestia del que argumenta. El orador se debe preocupar por el estado anímico del auditorio y por tal razón la retórica política constituye como su directriz.

No pasa desapercibido, y tal como se mencionó en la propuesta de López Olvera, las referencias hechas por el iniciador, ya sean hemerográficas, bibliográficas o de cualquier índole, deben citarse utilizando los métodos tradicionales como puede ser el estilo APA o cualquier otro criterio para citar. Lo

³⁶¹ Citado por Atienza, Manuel, *Las Razones del Derecho*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 134, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 49 y 50.

anterior es con el fin de evitar algún plagio de una fuente de información, lo cual lamentablemente se ha dado en la presentación de iniciativas.

La parte dispositiva

En cuanto a la parte dispositiva, el texto de la Ley o el Decreto, se contiene en uno o varios artículos. En ellos se describen tanto el objeto como los sujetos, derechos, obligaciones, procedimientos, situaciones, tipos, sanciones y recursos que forman la parte material de la norma³⁶².

De esta manera cuando ya se tiene el proyecto de iniciativa, es necesario revisar el lenguaje y vocabulario, pues es una parte elemental de la propuesta normativa. Se tiene que verificar que no se hayan utilizado términos propios de otro idioma; que no se haya recurrido a sinónimos; que la terminología técnica utilizada haya sido la necesaria; que los términos empleados al redactarse el proyecto de ley sean correspondientes; esto es, que sean los mismos que ya se han empleado correctamente en otras leyes vigentes, lo cual dará claridad a la ley porque tiene a uniformar el uso de determinados vocablos, y que estos últimos sean precisos, para que no generen duda sobre el significado que se les ha otorgado, a fin de que faciliten la interpretación posterior del ordenamiento.³⁶³Últimamente ha imperado la necesidad de adecuar el lenguaje utilizado en los textos normativos, en el que debe prevalecer la inclusión para así procurar la perspectiva de género.

Es conveniente que en la redacción de la norma se considere que forma parte del cuerpo normativo y que también es parte de un sistema jurídico, por lo que en la terminología debe guardar armonía tanto con la misma ley como con otras leyes que manejen términos análogos, como por ejemplo las leyes ambientales manejan una terminología propia, las leyes laborales, las leyes fiscales, etc. Tal es el caso que en la ciencia del derecho se manejan conceptos jurídicos fundamentales, y

³⁶² Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 77.

³⁶³ Sáenz, José, *op. cit.*, p. 18.

estos tienen alcance en todo el sistema jurídico, por tal razón los significados de dichos conceptos no pueden variar en diversas leyes de un mismo sistema.³⁶⁴

Por lo que se refiere al estilo entendido como la manera de formar, combinar y enlazar las frases para expresar conceptos. El estilo se refiere a la forma, y aunque no existen reglas para redactar normas, lo importante es que queden claras tres cuestiones: el propósito de la disposición (prohibir, permitir, facultar, atribuir, ordenar, etc.); a quien se dirige la norma y la descripción de la conducta.³⁶⁵

En cuanto a la estructura, esta establece el armazón sobre el cual se construye la secuencia de temas y se ordena su grado de importancia. La revisión de la estructura, diseñada como esquema constructivo permite, en una aproximación preliminar, la rápida comprensión de la idea global de la ley y el orden de su texto legislativo.³⁶⁶

En la técnica normativa, la estructura de una ley refiere la organización de su contenido, la integración armoniosa de sus partes, la precisión de los objetivos, la definición de los valores que se tutelan y regulan en el ordenamiento, la finalidad que debe alcanzarse y el lenguaje unitario y coherente con el cual debe escribirse.³⁶⁷

Esta estructuración consiste en una organización jurídica y funcional de la propuesta normativa. Esta labor se manifiesta en mayor medida cuando se presenta una iniciativa que expide una nueva ley, en donde organizar presume la etapa previa a la elaboración para poner en orden armónico las partes generales con las particulares de un cuerpo legal y su correspondencia funcional. Establecer cuáles son los principios generales que las informan; fijar la jerarquía de los objetos o bienes jurídicos que tutelan; reunir en grupos de normas aquellas que van a regular

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 110.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 113.

³⁶⁶ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *op. cit.*, p. 42.

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 41.

diversos aspectos de una misma materia o institución, de la rama del derecho a que pertenecen en su conjunto; dividir el texto para separar las partes del todo; clasificar las partes, de acuerdo a su importancia, objeto o función, para homologar su ubicación en el contexto de la Ley, así como “armar” los textos, a partir del principio que el artículo es la unidad básica de la ley.³⁶⁸

Ahora bien las partes de que se compone la ley se enumeran de la siguiente manera:

- a) Libro
- b) Título
- c) Capítulo
- d) Sección
- e) Artículos
- f) Fracciones
- g) Incisos
- h) Párrafos.
- i) Apartados
- j) Bases
- k) Puntos

En cuanto a la materia de regulación, el esquema estructural para un cuerpo normativo propuesto por Svetaz³⁶⁹ es el siguiente:

a) Disposiciones preliminares referidas a los ámbitos de validez y aplicación de las normas:

- El material
- El personal
- El territorial

³⁶⁸ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, op. cit., 86.

³⁶⁹ Svetaz, María Alejandra, *La Estructura del Texto Normativo, en el colectivo sobre Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rbinzal Culzoni Editores, 1998, p. 35.

El temporal

- b) definiciones;
- c) disposiciones generales y especiales;
- d) disposiciones orgánicas;
- e) disposiciones procedimentales;
- f) disposiciones que establecen sanciones;
- g) disposiciones suplementarias que pueden ser aquellas que modifican o derogan;
- h) disposiciones transitorias.
- i) artículos de forma, y;
- j) por último los anexos que deben acompañar a la ley cuando así lo requiera.

Resulta oportuno mencionar que toda iniciativa tiene como pretensión formal crear una ley, o bien reformar, adicionar, derogarla o abrogar una ley existente. Por tal razón el proemio de una iniciativa siempre deberá mencionar dicha pretensión. Cabe mencionar que para el caso de los proyectos de decreto que adicionan las normas existentes cuando se introducen nuevos artículos a textos legales tradicionales y extensos, en lo posible debe respetarse la numeración y utilizarse los bis, ter, quater, ya que esto facilita su inserción sin trastocar el orden de todos los artículos. Un artículo con esta característica muy recordado por los abogados fue el 73 bis de la abrogada Ley de Amparo, que fue insertado para establecer la suplencia de la queja, el cual casi siempre era invocado por los justiciables al momento de interponer su demanda de amparo.

Con relación a los otros elementos básicos de la iniciativa como son los fundamentos legales, la firma y la fecha de presentación. Estos elementos, si bien no representan tanto estudio dentro de la técnica legislativa, son fundamentales, puesto que como lo hemos visto ya, la facultad o ejercicio del derecho de iniciativa está conferido a ciertos sujetos y órganos, este derecho público emanado de la Constitución, debe de ser invocado en la parte inicial o bien en la final de la exposición de motivos, o incluso antes de comenzarla. Igualmente tiene que estar

rubricado por el autor o autores de la iniciativa a efecto de garantizar la autenticidad y de responder legalmente del contenido.

Por último, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 77, concede a los titulares, el derecho a retirarla, y sólo podrá ejercerlo el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.

3.2. La revisión y el trabajo de las comisiones legislativas

Del trámite de la presentación

De acuerdo con el procedimiento parlamentario, cuando el iniciador estima que su iniciativa cumple con todos los requisitos, presenta el documento en la Cámara correspondiente, toda vez que hay iniciativas que tienen que ver con empréstitos, contribuciones, impuestos y reclutamiento de tropas, las cuales de conformidad con la fracción H del artículo 72 de la Constitución deben ser presentadas primero en la Cámara de Diputados. Existen mecanismos específicos para su presentación en ambas Cámaras, dependiendo el sujeto u órgano que la promueva.

Para nuestro estudio, expondremos el procedimiento establecido para la Cámara de Diputados, en donde su Reglamento menciona lo siguiente:

Artículo 102.

1. Las iniciativas presentadas a nombre de Grupo, las del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Senadores y las Legislaturas de los Estados pasarán, desde luego a comisión.

2. Las que presenten las diputadas y diputados, se sujetarán a lo siguiente:

I. Se deberán registrar ante la Junta, a través de su grupo. Los diputados y diputadas sin partido y los independientes podrán hacerlo directamente ante la Junta;

II. La Junta la remitirá a la Mesa Directiva, quien revisará que la iniciativa reúna los elementos necesarios establecidos en el artículo 78 de este Reglamento;

III. La iniciativa puede ser subsanada por su autor, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 de este Reglamento, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI, de lo contrario se tendrá por no registrada;

IV. Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito al autor. El autor así prevenido, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;

V. Si el autor hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el Orden del día, y

VI. Toda iniciativa que cumpla con los elementos establecidos en el artículo 78 de este Reglamento, será inscrita en el Orden del día y deberá ser turnada a la comisión o comisiones correspondientes.

3. Las iniciativas listadas en el Orden del día que no alcancen a presentarse ante el Pleno, deberán ser anunciadas y turnadas cada una por el Presidente, antes de la clausura de la Sesión, salvo que el proponente solicite de viva voz en ese momento, su inscripción para la siguiente.

Como puede observarse, cuando los iniciadores sean diputados y estos pertenezcan a un Grupo Parlamentario, deben sujetarse a la revisión de la Junta De Coordinación Política para examinar si cumplen con los requisitos que se marcan. Esta disposición es de criticarse, ya que si bien es lógico que exista una instancia en la Cámara donde se presenta la iniciativa para verificar si se cumplen con los requisitos, esta facultad debe sujetarse sólo a revisar los requisitos de forma, porque de fondo cada diputado en teoría debe ser libre de presentar lo que considere necesario. Por lo que en virtud de que el reglamento marca que los diputados presentarán su iniciativa por medio de su Grupo Parlamentario, esto abre la posibilidad que el mismo grupo parlamentaria por medio de su coordinador, frene alguna iniciativa que si bien cumple con todos los requisitos de forma, en el fondo puede representar políticamente una contrapropuesta a su agenda y plataforma electoral, lo cual puede repercutir en la opinión pública afectando la imagen y la credibilidad del instituto político al que pertenece el diputado. Esto puede interpretarse como una restricción al derecho de iniciativa, ya que el coordinador del grupo parlamentario tiene la potestad de no presentar la iniciativa que por su salvo conducto cualquier diputado pretende agendar en el orden del día. Sin embargo, existen opiniones a favor de esta práctica, ya que ofrece la oportunidad de que cada coordinador del Grupo Parlamentario, conforme un grupo multidisciplinario de asesores y expertos en donde se revise no solo las cuestiones de fondo, sino de forma, en donde aparte de subsanar la iniciativa para subsanar los requisitos de forma, también puede prevenir al iniciador sobre algunos errores técnicos que van desde aberraciones de entendimiento jurídico hasta errores de estilo, ortográficos y gramaticales, pero que en teoría no se tendría porque resolver si la iniciativa de aprobarse o desecharse ya que esa facultad compete a las comisiones. De esta manera los diputados independientes pueden presentar su iniciativa directamente en la Junta de Coordinación Política, sin la objeción de sinodal en el contenido de fondo de su documento.

Entonces ya cuando una iniciativa se presenta al Grupo Parlamentario y no se han hecho observaciones, el coordinador del grupo que integra la Junta de

Coordinación Política agendará la iniciativa para que sea inscrita en el orden del día, ya sea en periodo ordinario de sesiones o de receso, en virtud de que la Comisión Permanente también puede recibir iniciativas. Una vez que la iniciativa se encuentra en el orden del día, el iniciador en periodo ordinario, tiene la oportunidad de subir a tribuna a presentarla, aunque esta se ve reducida en la medida de que diariamente se agendan decenas de iniciativas, y si consideramos los acuerdos parlamentarios en donde se determina que iniciativas se expondrán haciendo uso de la tribuna, hace casi imposible que un diputado exponga en la sesión su propuesta. Generalmente el acuerdo tomado en la Junta para permitir el desarrollo de la sesión, considera dar cabida a una, dos o hasta tres rondas de iniciativas, en donde cada Grupo Parlamentario selecciona un diputado para presentar en tribuna su iniciativa, lo cual si bien es cierto puede considerarse un sano ejercicio para que los grupos minoritarios tengan oportunidad de ejercer sus derechos, no menos cierto es que los diputados de los grupos mayoritarios ven reducida aún más su oportunidad de subir a tribuna, ya que en el caso de un Grupo Parlamentario de 5 miembros-que es el requisito del número mínimo para constituir un Grupo Parlamentario- en dos sesiones puede haber subido a todos sus diputados y por el contrario un Grupo Parlamentario de 200 diputados en esas dos sesiones apenas habrá subido a 6 de sus miembros. Y es que como factor mediático, cuando un diputado sube a tribuna no necesariamente tiene que leer su iniciativa, sino que puede pronunciar un discurso mucho más emotivo que informativo, exaltando su trabajo que a su consideración mejora los derechos de un determinado sector de la sociedad.

De esta manera, ya sea que el diputado suba o no a tribuna, su iniciativa será turnada por el presidente de la Mesa Directiva del Pleno de los Diputados, o de la Comisión Permanente a la comisión o comisiones unidas que estime competente para su estudio y elaboración de dictamen, opinión, conocimiento. Una vez turnada la iniciativa, la comisión tendrá un plazo de 45 días naturales para emitir el dictamen correspondiente, y durante este tiempo si todavía no hay acuerdo de dictamen, el

proponente podrá retirar su iniciativa para efecto de que pueda robustecer los argumentos o bien ya no volverla a presentar.

El turno es una resolución de trámite que dicta el Presidente de la Mesa Directiva para proseguir con el proceso legislativo, a fin de que la comisión competente por materia lo corrobore antes de deliberar sobre el parecer expresado sobre él por otras comisiones, tomando en consideración la salvedad de resolver sobre la petición eventual hecha por la comisión competente para recabar la opinión de otra o de otras, o bien las peticiones por estas últimas en razón del proyecto asignado en donde también puede considerarse la dictaminación de un asunto en comisiones unidas y otra u otras comisiones de opinión. Es por ello que el mismo Reglamento establece que el Presidente, atendiendo el tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna, pudiendo ser para dictamen u opinión. Esto es así en virtud de que debido a la presentación de iniciativas de temas complejos que abarcan distintas competencias como puede ser un proyecto de despenalización en la venta y consumo de narcóticos, en donde puede desprenderse que siendo la comisión de Justicia la que debe valorar la penalidad y la determinación de la conducta antijurídica, punible, culpable e imputable, también da cuenta que la comisión de salud debe considerarse ya sea para que dictamine en conjunto o solo emita opinión por su competencia de saber el daño en la salud que causan los narcóticos. Cabe destacar que las opiniones pueden servir para robustecer los argumentos del dictamen, pero en ningún caso son vinculatorias.

Las Comisiones

Antes de proseguir con el procedimiento legislativo que tiene que ver con la revisión y elaboración de dictamen, vamos a tratar con una mayor profundidad sobre las Comisiones. Aunque ya se explicó más atrás en la estructura orgánica de la Cámara de Diputados sobre las Comisiones, se considera oportuno profundizar en

este punto sobre dichos órganos de apoyo legislativo por su labor fundamental en el proceso legislativo.

Cuando se emplea la palabra "comisión" se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-comissionis*, que según informa el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa "encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función". También con esta palabra se alude a "un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos".³⁷⁰

Manuel González Oropeza, indica que "las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo...Constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades".³⁷¹

Francisco Berlín Valenzuela define que "por comisión, se refiere la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva".³⁷²

³⁷⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 171.

³⁷¹ González Oropeza, Manuel, "Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión", en *Política y proceso legislativos*, UNAM-Senado de la República-Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 208.

³⁷² Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 234.

De acuerdo con la Ley Orgánica, existen 56 Comisiones ordinarias, a saber: Agricultura y Sistemas de Riego, Agua Potable y Saneamiento, Asuntos Frontera Norte, Asuntos Frontera Sur-Sureste, Asuntos Indígenas, Asuntos Migratorios, Atención a Grupos Vulnerables, Cambio Climático, Ciencia y Tecnología, Ciudad de México, Competitividad, Comunicaciones, Cultura y Cinematografía, Defensa Nacional, Deporte, Derechos de la Niñez, Derechos Humanos, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Municipal, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Economía, Educación Pública y Servicios Educativos, Energía, Fomento Cooperativo y Economía Social, Fortalecimiento al Federalismo, Ganadería, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Igualdad de Género, Infraestructura, Justicia, Juventud, Marina, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Pesca, Población, Presupuesto y Cuenta Pública, Protección Civil, Puntos Constitucionales, Radio y Televisión, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, Salud, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Transparencia y Anticorrupción, Transportes, Turismo, y Vivienda. Estas comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los miembros designados por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios atendiendo al perfil y experiencia de cada diputado, y en relación a la ocupación de las presidencias, generalmente se ponderan factores relativos a la influencia que ejercen los jefes de los partidos o de servidores de alto rango como Secretarios de Estado o Gobernadores, ya que en tales designaciones se siguen realizando negociaciones con los actores políticos mencionados, ya y como lo explica Hurtado González³⁷³ en una entrevista hecha al expresidente Miguel de la Madrid en donde explicó lo siguiente:

³⁷³ Hurtado Gonzalez, Javier, “*Relaciones Presidencia y Congreso*”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, México, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 268.

No, yo más bien era consultado por los líderes de las Cámaras en cuanto a cuáles diputados, principalmente diputados pero también senadores estaban más capacitados para presidir las comisiones. Entonces, efectivamente, yo como secretario de Programación y Presupuesto opinaba sobre la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, pero no me metía para nada en las demás comisiones...para diputados, y con mi autorización, él (Carlos Salinas de Gortari) promovió, por ejemplo, la diputación de Luis Donald Colosio en la elección intermedia con vistas a que él se hiciera cargo de la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública...él si me sugería a veces candidatos a diputados, sobre todo diputados, pues para que cuidaran los aspectos de relación con el Poder Ejecutivo en materia de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero él nunca me sugirió candidaturas a gobernadores, a diputados sí.

Estas prácticas, en ocasiones lamentablemente han traído como consecuencia que diputados sin ninguna experiencia tengan la alta responsabilidad de conducir los trabajos durante toda la legislatura, trayendo como resultados negativos en cuanto a la productividad legislativa de las comisiones.

Asimismo, Pedroza de la Llave indica que en teoría las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, sin embargo, las iniciativas del ejecutivo, con ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en Comisiones, son aprobadas la más de las veces, anulando cualquier intento de la institución representativa de participar como verdadero creador de normas jurídicas, relegándolo a simple legitimador de decisiones. De acuerdo con esta denuncia de la autora, efectivamente casi siempre prevalecía esta práctica, y es que hasta que el partido hegemónico perdió poder en el Congreso, es cuando el trabajo de la comisión ha cobrado mayor relevancia ya que por ejemplo en los dos siguientes sexenios de alternancia, ha sido necesaria una intensa labor de cabildeo y cooperación entre las comisiones y el ejecutivo, pero también cabe mencionar que en la actualidad en

muchos casos sigue imperando la práctica de relegar a la comisión como simples órganos de legitimación.

Ahora bien, la revisión que realizan las comisiones sobre los asuntos que le son turnados por la mesa directiva, constituye el primer filtro en donde se estudia su viabilidad. Esto es así, en virtud de que uno de los objetivos de estas comisiones es constituir un nivel de decisión que medie entre los legisladores individuales, agrupados en cuerpos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, generalmente muy numerosos, y que significan un valioso auxiliar para facilitar el trabajo parlamentario. Su existencia permite que los parlamentarios adquieran conocimientos profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas.³⁷⁴

Es precisamente bajo la justificación de transmitir conocimientos técnicos a los diputados, que se considera a la comisión como una instancia que tiene la consigna de organizar el trabajo para estructurar los argumentos para desechar o aprobar una iniciativa. Debido a que su naturaleza es política, puesto que está compuesta por diputados observando el principio de proporcionalidad, en donde basta que los miembros pertenecientes a los grupos parlamentarios mayoritarios tomen la decisión por mayoría como lo señala la ley orgánica.

Gran parte de la labor de análisis y estudio de los asuntos, corre a cargo del personal adscrito a la comisión, quien bajo el mando del presidente de la comisión, determina la línea del trabajo a seguir. En la práctica las comisiones al ser grupos con representatividad plural, deben construir acuerdos para el desahogo de los temas y asuntos, en donde tanto el presidente como los secretarios consultan a sus coordinadores parlamentarios sobre la toma de decisión sobre los asuntos a dictaminar. Es por eso que aunque se realice un exhaustivo trabajo de investigación que arroje razones científicas, o presupuestales que indiquen la viabilidad de una propuesta, sí existen razones políticas en las que los grupos parlamentarios

³⁷⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 236.

mayoritarios no asienten la procedencia de la iniciativa por costos políticos, generalmente será desechada por la línea que los coordinadores marcan a la hora de tomar la decisión. Esto representa una práctica que *de facto* es válida aunque inmoral, toda vez que se anteponen los intereses partidistas o de grupo para frenar una propuesta que bien puede ser catalogada como necesaria y atinada para la sociedad.

En este sentido, la comisión funge como el asidero o foro ideal para que todos los actores que tengan interés en que la iniciativa avance o se frene, participen en el proceso de estudio y análisis. Es por ello que las comisiones en ocasiones llevan a cabo foros de consulta para dar apertura a la participación de expertos, organizaciones civiles, sindicatos, cámaras empresariales, autoridades de la administración pública entre otros.

De igual manera, los servicios de consulta, información y análisis de la Cámara coadyuvan con las comisiones en la recopilación de información técnica que pueda ser útil a los diputados para tomar sus decisiones con respecto a los asuntos turnados. Cabe mencionar que la principal razón de ser los Centros de Estudios con los que cuenta la Cámara, ha sido la de ofrecer información pronta y expedita no solo a las Comisiones, sino también a los diputados, ello en aras de la profesionalización de la función legislativa, sobre todo en las cuestiones parlamentarias pues gran cantidad de iniciativas impactan en las finanzas públicas.

Asimismo, las comisiones entre sus facultades está la de consultar a las dependencias de la administración pública de su ramo para obtener su opinión sobre las iniciativas en el marco de la relación institucional que debe imperar en los órganos del Estado Mexicano. Igualmente debido al sistema presidencialista que ha sido adoptado por nuestro país desde la Constitución de 1824, el titular del ejecutivo es jefe de estado y ejerce su facultades no solo de iniciativa, sino también presupuestaria, interacciona activamente con la Cámara de Diputados para la aprobación del Proyecto de Presupuestos de Egresos por medio de los funcionarios

de la administración pública competentes en los temas presupuestarios, incluso interfiriendo en la realización del dictamen de la Comisión de Presupuesto ya que la misma Constitución lo prevé y se explica de la siguiente cita.

“La regulación en la materia no sólo es muy general y precaria, sino que, a su vez, vista desde la integridad del ordenamiento constitucional, genera obstáculos para la deliberación parlamentaria...Por si fuera poco hoy enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el presupuesto y los planes de gobierno, al tiempo (muy limitado) con que cuenta el Legislativo para analizar la propuesta del Ejecutivo, al carácter sorprendentemente unicameral del proceso, al aislamiento del sistema especializado de comisiones permanentes del proceso decisorio intercameral, a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano, a la oscuridad con que la norma fundamental aborda el tema del veto presidencial en la materia presupuestal y a la procedencia de que dicho veto fuese total o parcial, a la indefinición constitucional respecto de la posibilidad de introducir reformas la presupuesto ya aprobado y en vigor...”³⁷⁵

En este orden, la intromisión que pueden tener los entes de la administración pública en el proceso legislativo-sobre todo en el procedimiento que llevan a cabo las comisiones-está justificado en la medida que el aparato gubernamental, incluso también los órganos de impartición de justicia según sea el caso, son los entes que tienen la encomienda de vigilar y aplicar las disposiciones que establecen las normas, por ello cuando una iniciativa busca crear, adicionar o reformar, derogar o abrogar una o varias disposiciones legales, se turna a la comisión competente, y de ahí se pone en marcha la comunicación entre el órgano de apoyo legislativa y la dependencia u órgano que guarda relación con la propuesta de iniciativa para que brinde su opinión. Por ejemplo, una iniciativa que pretende reformar el Código Penal

³⁷⁵ Gutiérrez, Gerónimo *et al.*, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder; el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada”, 1ª reimp., México, UNAM, 2001, pp. 12 y 13, tomado de Armienta Calderón, Gonzalo M., “La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 44.

Federal, lo conducente será pedir opinión a la Procuraduría General de la República y al Poder Judicial de la Federación, o una iniciativa que modifique la Ley General de Salud, se pedirá la opinión a la Secretaría de Salud, pero invariablemente por lo regular siempre se solicitará la opinión a la Secretaría de Hacienda para verificar el impacto presupuestal que pudiera tener.

Es así como el asidero que representa la comisión, conjuga ventajas y desventajas, las cuales citando a Paniagua Soto, Berlín Valenzuela considera las siguientes ventajas que se les atribuyen a las comisiones:

1. Agilizan el procedimiento legislativo.
2. Propician la especialización de miembros de los parlamentos.
3. Mejor control sobre el ejecutivo y la administración pública en general.

Asimismo estas ventajas son contrastadas con sus aspectos negativos como serían los siguientes:

1. Las comisiones por su actividad llegan a disminuir el papel del Pleno en las Cámaras.
2. Propician el carácter reglamentista de las leyes, debido a la especialización.
3. Son causa de identificación entre los poderes ejecutivo y legislativo, restando fuerza a las funciones de control y fiscalización.

Efectivamente, coincidimos con estos señalamientos sobre las comisiones parlamentarias, aunque por mi parte añadiría otra ventaja la cual desde mi punto de vista es la más fundamental, y es de que las comisiones ayudan a crear consenso previo antes de la discusión que se lleve a cabo en el pleno, ya que ello implica ofrecer la oportunidad a todos los legisladores a poder opinar y contribuir en los argumentos para aprobar o desechar el proyecto de dictamen. Es precisamente que el proceso de elaboración de dictamen, en donde se conjugan todos los factores

tanto políticos, como jurídicos y de técnica legislativa, el cual veremos en el siguiente punto. También añadiría desde luego otra desventaja, la que tiene que ver con que su personal no está adscrito al servicio de carrera, lo cual constituye un problema muy serio para los trabajos de las comisiones pero de esto nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

3.3. El dictamen

La fase de dictamen o procedimiento de dictaminación es la relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la comisión.³⁷⁶

Esta fase procedimental, no se enuncia en el artículo 72 Constitucional, pero podemos decir que está contenida en el artículo 71, en donde se establece que la ley, en este caso, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dará el trámite correspondiente a las iniciativas. Esta fase representa en sí el proyecto que contiene el examen de una iniciativa que posteriormente será presentado ante el Pleno de la Cámara. Comienza con la orden que el Presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus atribuciones, dicta para turnar la iniciativa a la comisión o comisiones que corresponda según sea su materia. El turno quedará registrado y se conforma un expediente que el personal del área correspondiente de la Cámara reguardará y hará llegar una copia de la iniciativa junto con el oficio de turno firmado por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva, así como por el Secretario de Servicios Parlamentarios a la comisión o comisiones para efecto que dictamine el asunto.

A diferencia de nuestro país en donde se encarga a una comisión la elaboración del dictamen o de revisión, Cecilia Mora-Donatto³⁷⁷ menciona que en

³⁷⁶ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, Op. cit., p. 148.

³⁷⁷ Mora-Donatto, Cecilia, (2015), *op. cit.*, p. 83-85.

otros países los parlamentos el encargo de esta función de la elaboración del documento que examina el contenido de la iniciativa es asignada a las comisiones con ciertas peculiaridades. En Francia, es un miembro de una Comisión designado por esta para estudiar la iniciativa y presentar sus conclusiones ante la Asamblea mediante un documento llamado *rapport*. En Italia existe la figura del *relatore* en donde igualmente se designa a un dictaminador unipersonal, aunque cabe la posibilidad de presentar ponencias colegiadas, en donde igual que en Francia, el ponente realiza su labor no sólo cuando está en comisión sino incluso en sesiones plenarias. En Alemania sucede una práctica muy interesante, el presidente de la comisión nombra a uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones la actividad de los ponentes se concentra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. En España es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del procedimiento legislativo, sólo para el caso del Senado, cuyo fin es elaborar un informe después de estudiar y analizar la propuesta remitida a la comisión y las enmiendas. La asistencia técnico-jurídica que sirve de apoyo a las ponencias está a cargo de los letrados de cortes. En Gran Bretaña, recibida la iniciativa se discute en comisión, el presidente de esta es quien tiene la responsabilidad de ordenar las enmiendas presentadas al texto por los miembros de la misma, sin tener la necesidad de presentar ante el Pleno. En el Congreso de los Estados Unidos de América, se recoge ciertamente la práctica del parlamento británico, aunque a diferencia de este, el presidente de la comisión si tiene papel protagónico y no solo presenta el *report*, sino que además dirige el debate en el Pleno. Además en los miembros de la comisión constituyen subcomisiones para organizar audiencias con el fin de obtener información sobre el tema que se debate.

En México, por lo regular la Comisión es quien se encarga de hacer materialmente la función dictaminar, aunque bien el Reglamento concede la facultad a los presidentes de las comisiones para proponer la integración de subcomisiones o grupos de trabajo.

Es así que desde el momento en que fue turnada la iniciativa, comienza a correr un término para que se lleve a cabo la deliberación en la comisión o comisiones en donde podemos decir que inicia formalmente la fase de dictaminación. Esta fase debe llevarse a cabo en un plazo de 45 en el caso de la Cámara de Diputados, una vez que se haya recibido; plazo que pueden ser ampliado mediante prórroga acordada por la junta directiva de las comisiones y la cual es solicitada a la Presidencia de la Mesa Directiva. Ante la proximidad del vencimiento del plazo, la Mesa directiva comunicará a las comisiones la prevención para emitir los dictámenes de las iniciativas.

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la Asamblea en Pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la Asamblea, sino sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.³⁷⁸

La palabra dictamen proviene del latín *dicere, dictare*, acción de dictar, decir (BDELC, 1990). De sus acepciones interesa destacar la de opinión y juicio que se emite sobre una cosa, así como opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones o autoridades. En términos parlamentarios el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se

³⁷⁸ Wilson, James, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Tercera reimpresión, México, Limusa, 1999, p. 256.

deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.³⁷⁹

Camacho Vargas menciona que los dictámenes son aquellas resoluciones de una o varias comisiones del Congreso que se aprueba por la mayoría de sus integrantes sobre determinada iniciativa de ley, decreto o cualquier asunto que requiera del análisis de los grupos de trabajo.³⁸⁰

Eliseo Muro define al dictamen como una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa , asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.³⁸¹

El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 80, menciona que se entiende por dictamen y sobre qué asuntos puede elaborarse, el establece lo siguiente:

Artículo 80.

1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

I. Minutas;

II. Iniciativas de ley o de decreto;

³⁷⁹ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., p. 171.

³⁸⁰ Camacho Vargas, José Luis, (2015), op. cit., p. 39.

³⁸¹ Muro Ruiz, Eliseo, op. cit., p. 171.

III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;

IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 Constitucional;

V. Cuenta Pública;

VI. Propositiones, y

VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.

2. Las comisiones podrán retirar el dictamen enviado a la Mesa Directiva, hasta antes de que se discuta por el Pleno. Para ello, su Junta Directiva deberá acordarlo. La comisión que retire un dictamen tendrá hasta cinco días para volverlo a presentar. El dictamen se podrá retirar una sola vez

De acuerdo con este artículo, se pueden emitir dictámenes que no necesariamente tiene que ver con el proceso legislativo, pero para continuar con nuestro análisis solo nos enfocaremos en este punto temático a los que se formulan sobre iniciativas de ley o decreto, considerando que también los dictámenes sobre minutas forman parte del proceso.

De esta manera el dictamen constituye una opinión calificada, en donde se vierten argumentos objetivos, y a decir de Mora-Donatto “*es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas convirtiéndose así para la teoría de la legislación, en un documento de extraordinaria relevancia que sirve de vínculo entre las labores constitutivas de las dos primeras etapas del proceso legislativo. El dictamen es, pues, el documento liga que une la etapa pre-legislativa y la etapa legislativa... toda la información que se ha obtenido en la primera servirá de base y fundamento a la segunda de éstas. De un buen trabajo en comisión y subcomisiones que permitan redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes*

*en relación con dicha iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo por parte del Pleno”.*³⁸²

Es así que en la práctica, corresponde a la presidencia de la Comisión instruir a la secretaría técnica para que formule el proyecto dictamen, con el acuerdo de los secretarios de la comisión ya que con esto se toma en cuenta la pluralidad de las expresiones políticas que tienen representación política tanto en la Comisión como en la Cámara. Debido a la complejidad política que revisten ciertos temas que tocan algunas iniciativas, el consenso que se tome en la junta directiva es muy importante puesto que da la pauta no solo para elaborar el dictamen, sino el sentido en el que debe resolverse, ya que en ocasiones incluso hay desacuerdo en los secretarios de un mismo grupo parlamentario, y por supuesto también se da esta situación con respecto a otros grupos parlamentarios. Generalmente la disciplina parlamentaria ha logrado que el desahogo de los asuntos pueda darse sin sobresaltos, toda vez que tanto el presidente de la comisión y los secretarios, reciben la recomendación de fijar la postura del Grupo Parlamentaria al que pertenecen por parte del Coordinador. También se ha dado el caso que en la construcción de los acuerdos, sí se construye la mayoría, pueden algunos diputados manifestar su disenso sobre la determinación del sentido del dictamen, aún si la mayoría de su grupo parlamentario opina lo contrario. Es así que siempre será indispensable el pronunciamiento de la mayoría de los diputados de junta directiva para elaborar el proyecto de dictamen, aunque hay ocasiones que en algunas comisiones, el presidente formula el proyecto de dictamen, y este no cuenta con el apoyo de la mayoría, por lo que lo conducente es volver a emitir un nuevo dictamen o bien, se puede decidir por no formularlo.

Es por lo anterior, que la junta directiva es una figura muy importante dentro de las comisiones, y desde luego para el propio proceso legislativo, ya que sus acuerdos son determinantes para formular el dictamen, lo que tampoco quiere decir que de ellos depende totalmente la decisión de aprobar o rechazar un proyecto, en

³⁸² Mora-Donatto, Cecilia, (2015), *op. cit.*, p. 86.

virtud de que el pleno de la Comisión, es decir, miembros de la junta directiva más los integrantes, son quienes aprueban o desechan el proyecto de dictamen.

Una vez, que los dictámenes son formulados por la Comisión que conoce de los asuntos, el presidente de la comisión convocará a reunión ordinaria con 48 días de anticipación de la fecha y hora acordada, para efecto de que los demás integrantes de la comisión conozcan la orden del día y los proyectos de dictámenes a discutirse en la reunión. No se omite mencionar que en el caso de que se haya dado turno en comisiones unidas, deberá elaborar el dictamen la primera que se mencione en el turno.

Asimismo, los diputados autores de la iniciativa son convocados por el presidente de la comisión para que pueden participar en la reunión con derecho solo a voz en relación con los dictámenes que resuelvan la procedencia de sus propuestas

Una vez concluida la discusión en la reunión, el dictamen debe ser firmado por quienes lo hayan aprobado y los que disientan podrán presentar un voto particular por escrito. Para emitir su resolución, observará los estudios específicos que existan, las necesidades particulares de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica, los sujetos encargados de aplicar la legislación entre otros.³⁸³

De este modo, la deliberación de los integrantes de la comisión junto con los miembros de la mesa directiva tiene cabida en la reunión ordinaria de la Comisión, y es el momento procesal oportuno para que expongas las razones de su voto o bien, puede darse la situación que uno o varios diputados soliciten el retiro del dictamen para que se refuercen los argumentos, o bien pueda modificarse en parte el proyecto. Durante la reunión todos los diputados integrantes de la comisión, incluyendo los de la junta directiva pueden participar, y tienen derecho a voz y voto.

³⁸³ Pedroza de la Llave, (1997), *op. cit.*, pp. 176 y 177.

Es así como el estudio de las iniciativas legislativas en comisiones, tiene como propósito determinar su procedencia y sus posibles efectos, en donde se revisan las formalidades esenciales, por ejemplo, si el autor de la iniciativa goza de facultad jurídica para presentarla; si el órgano legislativo ante el que se presenta es competente; si existen contradicciones jurídicas en su contenido o con otras leyes; si es acorde a la Constitución política; si hay congruencia con los tratados y convenios internacionales signados por nuestro país; si se apega a las reglas gramaticales; corroborar si los fenómenos sociales, políticos, jurídicos o económicos que se analizan son verídicos, exactos y acordes a las necesidades a que se aluden. Esto contribuye a determinar las posibles consecuencias de legislación a aprobar, así como los beneficiados o perjudicados.³⁸⁴

En atención a ello, en esta fase las comisiones deben estudiar desde la viabilidad jurídica, económica y desde luego social, considerando las opiniones ya sea de los Centros de Estudio de Cámara, o de las áreas técnicas de las dependencias y desde luego de la Secretaría de Hacienda, pudiendo insertar los argumentos vertidos en ellas en el cuerpo del dictamen. De igual manera debe revisarse la técnica legislativa de la propuesta normativa de la iniciativa a fin de determinar si efectivamente cumple con las reglas.

En el dictamen deben cuidarse bien todos los detalles, no se deben admitir omisiones y errores, ya que en el caso que habiéndose dado la tarea la comisión de investigar, recabar la información, haber obtenido el consenso de los grupos de interés, y lo más elemental de los grupos parlamentarios, se está ante la posibilidad de que el proyecto sea aprobado por el pleno, y si se le corrigen aspectos de técnica legislativa, es decir, se pule el proyecto, la probabilidad de que sea aprobado también en la Cámara revisora será muy alto y ello podrá dar como resultado que el proceso legislativo concluya en la publicación del Diario Oficial de la Federación, lo que significará que todo el proceso sea exitoso.

³⁸⁴ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 171.

Por todo lo anterior, es muy necesario que por medio de la Comisión se establezca un estrecho contacto con los cabilderos, expertos, académicos o quienes representen a los destinatarios de la iniciativa, ya sean estos ciudadanos en general, autoridades, personas morales o grupos interesados, con el fin de conocer su opinión acerca de la propuesta legislativa. Si bien esto luce complicado por el gran cúmulo de iniciativas, si es posible hacer un ejercicio para seleccionar cuando menos en los proyectos con mayor impacto, ya sea por parte de la misma comisión o bien por acuerdo de los grupos parlamentarios.

En esencia el dictamen dentro del proceso legislativo constituye una decisión política, documentada y razonada, y se dice que es política porque como se señaló anteriormente, la ley es un medio eficaz para que Estado cumpla sus fines de bienestar social y mantenga el orden. Por ello el dictamen debe exponer una atinada apreciación de la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógicos, ontológicos, lingüísticos, sociológicos y axiológicos, vinculados con las realidades psicológicas, históricos, económicas, ideológicas y éticas.³⁸⁵

Por ultimo en relación a las votaciones dadas en la comisión, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en el artículo 84 que los dictámenes sean válidos cuando se aprueben por mayoría absoluta, descartando una posible antinomia con el artículo 136 en donde se establece que por regla general las votaciones se verificarán por mayoría simple, salvo en los casos que se disponga otro tipo de votación. También se cuenta con la figura del voto particular que es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular. Puede presentarse por uno o más integrantes de la comisión correspondiente. El voto particular podrá presentarse, pero no podrá discutirse en la comisión. Se presentará ante ésta, al momento que se discuta el proyecto de dictamen. El voto particular deberá enviarse al Presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la Mesa Directiva con

³⁸⁵ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p . 5.

el dictamen aprobado, con el fin de que se publique en la Gaceta y sirva para ilustrar la discusión en el Pleno. El voto particular será puesto a discusión sólo en caso de que el Pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión.

Cabe advertir que lo que toca a la forma de elaboración de dictamen y sobretodo los aspectos que tienen que ver con la técnica legislativa se abordara en el capítulo siguiente.

3.4. La discusión y votación

Probablemente el principal objeto del derecho parlamentario sea el regular las discusiones, ya que al ser un acto comunicativo en el que se combinan además de la pluralidad ideológica, ciertas pasiones humanas, ha sido latente la necesidad de reglamentar esta actividad. En este tenor, nuestra legislación parlamentaria contempla las reglas que establecen el orden de participación en los debates, desde las más antiguas. Es el caso del artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz, el cual señalaba que: los diputados que quieran hablar pedirán la palabra al presidente, y hablarán por su orden. Es con el reglamento de 1824, que se dispone por primera vez la alternancia de oradores en pro y en contra, para lo cual debía formarse una lista. Disposición que pasó íntegra al Reglamento de 1857 y posteriormente al reglamento de 1897 de donde finalmente pasó al actual Reglamento.³⁸⁶

Continuando con el procedimiento establecido por el marco jurídico, una vez que el dictamen fue aprobado en la comisión o comisiones, ya sea en sentido positivo o negativo, el presidente lo remite a la Mesa Directiva para que esta le dé el trámite correspondiente. Este trámite consiste en instruir a la Dirección General de Proceso Legislativo para que pueda revisarse en cuestiones de forma, pero no

³⁸⁶ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*, Serie Roja, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, p. 147.

de fondo, a fin de que se verifique el cumplimiento de los requisitos que marca el reglamento. Cabe señalar que una vez que se ha revisado y no presenta deficiencias, este es presentado ante la Junta de Coordinación Política para que proponga a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos su inclusión dentro del orden del día de la sesión, considerando que esto sólo puede darse durante los periodos ordinarios, ya que durante los periodos de receso la Comisión Permanente no tiene la facultad de discutir ningún dictamen con proyecto de decreto, ya que en caso de que se presente la necesidad de discutir un proyecto con urgencia, con el acuerdo de la mayoría de los grupos parlamentarios se convocará a un periodo extraordinario de sesiones donde sí se podrá discutir el asunto.

Podemos decir que la decisión de la Junta de Coordinación Política es determinante para que pueda proseguir el proceso legislativo, ya que se dan los casos en que de un día para otro se pueda caer el consenso por parte de uno o varios Grupos Parlamentarios, lo cual puede impedir primeramente que se llegue a un acuerdo para incluirlo en el orden del día, o bien, ya incluyéndose durante la discusión puede presentarse un boicot ya sea en la sesión o bien durante la votación.

La declaratoria de publicidad

La inclusión dentro del orden del día, se da no para efectos que se discuta inmediatamente, ello por dos razones, la primera porque existe la figura de la declaratoria de publicidad del dictamen que consiste en informar a la asamblea y a la vez poner a su disposición el dictamen para su lectura, y la segunda porque tiene que esperar el desahogo de los demás asuntos contenidos en el orden del día, no obstante la Ley y el Reglamento permiten las salvedades para que atendiendo a la premura que requiere el asunto, a juicio de los coordinadores parlamentarios, pueda dispensarse estas formalidades y poner el asunto a discusión inmediatamente.

En el caso de la Cámara de Diputados la primer y segunda lecturas han sido sustituidas por las declaratorias de publicidad que de acuerdo con su Reglamento son: *el anuncio formal que hace el Presidente, ante el Pleno, informando que se ha publicado en la Gaceta un dictamen*. Con esta modificación ya no son necesarias las dispensas de lectura, y gracias a las Tecnológicas de la Información y la Comunicación, los dictámenes pueden ser conocidos por los legisladores con mayor oportunidad y certeza, lo que además derivado en el uso excepcional de documentos impresos.³⁸⁷

La declaratoria de publicidad no puede dispensarse, lo que se hace es que una vez habiéndose hecho la declaratoria por el presidente de la Mesa Directiva, este puede someter al Pleno si considera necesario poner a discusión de inmediato. Por lo regular esto último es recurrente cuando está por concluir el periodo y se tiene la urgencia de discutir ciertos dictámenes.

Aunque esta práctica es innovadora, debido a apareció en el Reglamento vigente, subsisten algunos inconvenientes, toda vez que aun habiéndose dado la declaratoria de publicidad, la Junta de Coordinación Política puede acordar su retiro del orden del día por considerar que no hay condiciones para el debate o bien este presente la amenaza de que se caiga el acuerdo. No obstante considero que es un acto que ha resultado muy útil para la publicidad de los actos del Congreso, ya que permite difundir el trabajo de las comisiones concretizado en los dictámenes, donde puede incluso surgir opiniones importantes e influyentes de expertos, y en general de representantes de los destinatarios de la norma que el dictamen intenta crear, modificar o suprimir, incluso da certeza a los diputados sobre proceso de sus iniciativas.

Discusión en el Pleno de los Diputados

³⁸⁷ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 146.

Ahora bien, para que se puedan discutir los dictámenes en las sesiones del Pleno de los Diputados, es necesario que exista el quórum requerido de más de la mitad del total de sus miembros, es decir, 251 diputados. Conforme al transcurso de la sesión van desahogándose los puntos contenidos en el orden y cuando toque el turno de la discusión de los dictámenes, el Presidente de la Mesa Directiva concederá antes que a nadie el uso de la palabra en la tribuna a al presidente de la Comisión que presenta el dictamen para que lo fundamente, o en su caso otro miembro de la Comisión por acuerdo de esta.

Acto seguido el presidente de la Mesa Directiva concederá la palabra en la tribuna a los oradores inscritos previamente a propuesta de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios para efecto de que se dé a conocer la postura de cada uno de los partidos políticos y prever más o menos como será el resultado de la votación en el Pleno de la Asamblea. Asimismo el presidente elaborará una lista de diputados que deseen hacer uso de la palabra para hablar en pro y en contra del dictamen, pudiendo ser hasta seis de cada postura, pero si solo existen quienes argumentarán en un solo sentido, solo se permitirán tres oradores.

Las intervenciones de los diputados generalmente y por disposición reglamentaria cuentan con 5 minutos para exponer la postura de su Grupo Parlamentario, igualmente los oradores que pasen a hablar a favor o en contra, en el caso de los presidentes o miembros de comisión que suben a tribuna a fundamentar el dictamen cuentan con 10 minutos.

En la discusión ante el pleno, los diputados oradores sí pueden poner en práctica los recursos retóricos sobre todo los que despierten más emotividad, pues los oradores ya sea hablando en contra o a favor, esclarecen las razones por las cuales su Grupo Parlamentario apoya o rechaza la propuesta, y máxime que la tribuna posee un efecto mediático en donde los oradores no solo están exponiendo sus razones al pleno, sino que *de facto* se están dirigiendo a la sociedad, y como consecuencia de ello llega generarse un impacto en la opinión pública.

Como puede observarse, la discusión de los dictámenes reviste la etapa esencial dentro del proceso legislativo, pues es donde realmente puede generarse el diálogo sobre los pros y contras de la medida legislativa que pretende el dictamen para que continúe su curso dentro del proceso legislativo.

Es por esto que los parlamentos modernos han sido el medio idóneo para resolver las diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados por las contiendas en la tribuna; sin embargo, con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga una intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran a la Asamblea.³⁸⁸

Toda la discusión que discurre en el Pleno de los Diputados, queda asentado en versión estenográfica para que forme parte del diario de los debates.

Votación

Antes de proseguir, el voto parlamentario se define como el derecho y deber de expresión de la voluntad de diputados y senadores, en calidad de representantes, dentro de las cámaras legislativas y en ejercicio de su mandato. El cual se diferencia del voto ciudadano en que éste se hace siempre y a pesar del amparo del mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo, en virtud y función de los intereses de los representados.³⁸⁹ Los diputados pueden registrar su voto a favor, en contra o abstenerse.

La votación es el registro de la suma de los votos individuales de un órgano colegiado y pueden ser nominales, económicas, y por cédula. La nominal procede

³⁸⁸ *Ibidem*, p. 147.

³⁸⁹ Fernández Riveira, Rosa Ma., *El voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 14., en Cervantes, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 120.

cuando se presente algún dictamen con proyecto de ley o decreto; cuando la Constitución, la Ley, el mismo Reglamento así lo ordene; y cuando exista duda de una votación económica.³⁹⁰

Por otra parte, la votación económica se lleva a cabo para asuntos que no requieran votación nominal, y se realiza por medio de la manifestación que hacen los diputados al levantar la mano.³⁹¹

La votación por cédula, se realiza para determinados procedimientos como es el caso de la elección de la mesa directiva.

Prosiguiendo con el procedimiento, cuando se agota la lista de oradores en la discusión de un proyecto de dictamen, el presidente consulta en votación económica cuando a la asamblea si el asunto se considera suficientemente discutido y al darse la afirmativa de la mayoría, se procede a tomar la votación nominal o por sistema electrónico en lo general, cuando no existan reservas a los artículos del proyecto.

Las reservas son las observaciones hechas por los diputados sobre el texto normativo, estas se presentan ante la Mesa directiva, y cada una propone una modificación al texto y son discutidas en forma particular, al término de la propuesta se pregunta a la asamblea si se aceptan las reservas, y una vez agotadas las reservas se pone a votación nuevamente el dictamen pero solo en lo particular.

Una vez recogida la votación, de acuerdo el resultado, que por regla si es por mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los presentes, el dictamen se aprobará o se desechará según el sentido de la votación mayoritaria. En el caso de los dictámenes con proyecto de decreto que sean de reformas constitucionales, se

³⁹⁰ Artículo 139 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹¹ Artículo 140 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

requerirá una mayoría calificada para su aprobación, consistente en tener el respaldo de por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes.

Mociones

También existe la figura de la moción, la cual es una práctica parlamentaria por la que un diputado solicita la palabra desde su curul para hacer señalamientos de diversa índole como las de orden, apego al tema, cuestionamiento al orador, ilustración al pleno, rectificación de trámite, alusiones personales, rectificación de hechos, y de suspensión de la discusión.

Dentro de estas diversas mociones, tenemos la suspensiva, que es considerada prácticamente como un recurso del procedimiento legislativo para interrumpir la discusión de algún asunto puesto a la consideración del Pleno.

La moción suspensiva deberá presentarse por escrito firmada por sus autores ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen. Si la moción suspensiva cumple con los requisitos, el Presidente solicitará que la Secretaría dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al Pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.³⁹²

Este recurso parlamentario, ha sido utilizado muchas veces por diputados sesudos que tienen la buena costumbre de leer cuidadosamente el orden del día, observar los dictámenes, sobre todo en los de sentido negativo en donde valoran la propuesta contenida en la iniciativa, y al mismo tiempo observan argumentos inermes incluso infundados dentro del dictamen, por lo cual solicitar que antes de

³⁹² Artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

ser puesto a discusión puedan regresarse a la Comisión para analizarse nuevamente.

3.5. La revisión de la colegisladora

Cuando el proyecto de dictamen es aprobado en lo general y en lo particular, el presidente de la mesa directiva turnará el proyecto a la Cámara revisora. En este caso como hemos venido hablando del proceso que inicia en la Cámara de Diputados, lógicamente la Cámara revisora es el Senado de la República. Solo existe la salvedad de saltarse esta etapa del proceso legislativo cuando el proyecto aprobado en el Pleno de Diputados sea de competencia exclusiva, como es el caso de reformas al Reglamento de la Cámara de Diputados.

Entonces, si se trata de cualquier otro proyecto de decreto este adquiere el nombre de minuta el cual es el documento que contiene el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por la cámara de origen y que es sometido a la consideración de la cámara revisora para su discusión y probable aprobación. También se denomina de esta manera al documento que contiene un proyecto de ley o decreto devuelto a la cámara de origen por parte de la cámara revisora, para los casos que establecen las fracciones d) y e) del artículo 72 constitucional. El Reglamento de la Cámara de Diputados señala que las minutas deben ser dictaminadas por la Comisión en un plazo de noventa días con derecho a una prórroga para que presente el dictamen. Para las minutas sobre iniciativas preferentes, la comisión o comisiones que correspondan tendrán treinta días naturales a partir de la recepción para que se presente el dictamen correspondiente y el plazo será improrrogable.³⁹³

Es a partir de la revisión que se da con la colegisladora en donde podemos decir que literalmente se comienza discurrir con lo prescrito en el artículo 72, ya que como se ha venido señalando, este precepto verdaderamente no habla totalmente

³⁹³ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, consultado en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/glosario.php>, página web consultada el 24 de mayo de 2017.

del proceso legislativo, sino que más bien establece las bases para la revisión de los proyectos aprobados en la cámara en donde se haya presentado la iniciativa.

Este procedimiento de revisión obedece al sistema bicamaral adoptado por el poder revisor de la Constitución, el cual reinstuyó el Senado de la República en el año de 1874 como puntualmente lo citamos anteriormente. Y tal como también se mencionó, esta fase tiene como principal fin evitar las decisiones apresuradas que se tomen en la Cámara de origen, dando la posibilidad de detectar inconsistencias y deficiencias en los proyectos que son enviados para que se discuta en la Cámara que funge como revisora.

Así pues, por lo que hace a la minuta enviada por el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, esta se recibe en forma de expediente en virtud que va acompañada no solo con el mismo dictamen, sino también con la versión estenográfica de la discusión, así como con las promociones de todas las reservas que tuvo proyecto, todo ello para que la colegisladora revise a fondo lo vertido en la discusión y analice minuciosamente la minuta.

Una vez recibida la minuta por la presidencia del Senado, se le da trámite para que se inserte en el orden del día, en el que se comunica a la asamblea que se ha recibido de la Cámara de Diputados y posteriormente se turnará a Comisiones para su estudio y dictamen.

A diferencia de la Cámara de Diputados en el Senado de la República generalmente participan en el proceso de dictaminación la comisión equivalente en la competencia del tema, y decimos equivalente porque en algunos casos por poner un ejemplo, en el Senado no cuenta con una Comisión de Economía como en la Cámara de Diputados, pero si cuenta con una comisión de comercio y otra de fomento industrial. Entonces si la Cámara de Diputados envía un proyecto aprobado que modifica la Ley Federal de Protección al Consumidor, la minuta será turnada a la Comisión de Comercio, y si remite un proyecto que modifica la Ley de la

Propiedad Industrial ésta pasará a la Comisión de Fomento Industrial. Es así que no siempre sucede que en ambas Cámara cuenten con las mismas comisiones, y aparte otra diferencia del sistema de comisiones que maneja el Senado, es que invariablemente, cada minuta será turnada también a una comisión de estudios legislativos, la cual tiene como principal función revisar los aspectos de técnica legislativa. En el proceso de dictaminación, no es necesario que las comisiones discutan en sesión conjunta, ya que la comisión competente del tema es la que tiene la responsabilidad de formular el proyecto, y una vez aprobado en dicha comisión se remite a la comisión de estudios legislativos correspondiente. Si la comisión de estudios legislativos no hiciera observaciones, lo aprobará para que de esta manera se dé el trámite ante la Junta de Coordinación Política del Senado para su inclusión en el orden del día.

En este procedimiento tiene lugar otra diferencia que existe en el proceso de discusión, ya que en el Senado de la República se sigue manejando la primera y segunda lectura, en donde una vez aprobada la inclusión del dictamen de la minuta en el orden del día, se le coloca como dictamen de primera lectura, que al igual como sucede con la declaratoria de publicidad en la Cámara de Diputados, es para que los Senadores puedan conocer el dictamen y si es el caso, preparen sus mociones y los grupos parlamentarios fijen sus posturas, por lo menos una sesión antes de que se discuta en el pleno del Senado, aunque puede darse el caso de la dispensa de todos los trámites ante la premura del fin de un periodo ordinario de sesiones.

Cabe destacar que tal y como el artículo 72 de la Constitución lo contempla, la Cámara revisora puede modificar e incluso rechazar el proyecto, y por supuesto también puede tomar la decisión de congelarlo en las Comisiones.

De esta forma, si a la minuta se le hicieron reformas mediante su dictamen, estas si son aprobadas por la mayoría requerida según sea el caso, el dictamen de

la minuta volverá a la Cámara de origen, en este caso a la de Diputados, para que se discuta solamente las observaciones hechas por la colegisladora.

En caso de que la minuta no haya sufrido cambios de ningún tipo, el proyecto aprobado se turnará al Ejecutivo para que haga sus observaciones si es que las hubiera y si no es el caso, la publicará inmediatamente en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de las reformas constitucionales, como lo indica el artículo 135, el proyecto será remitido a las legislaturas de los Estados, para que en caso de ser aprobado por la mayoría de ellas, será remitido al Ejecutivo para continuar con el proceso legislativo.

Por último, cabe mencionar que dentro de esta fase de revisión es importante que los diputados autores de las iniciativas estén en contacto permanente con las comisiones a las que fueron turnadas las minutas que contienen los proyectos aprobados de sus propuestas. Ello en virtud de que en la secuela procesal parlamentaria, el cabildeo es una herramienta que los legisladores y su equipo técnico deben echar mano para poder concretar sus proyectos.

3.6. La sanción, veto, publicación y promulgación

Como apunta Jorge Carpizo, el presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley.³⁹⁴ Para este punto temático, abordaremos los otros dos: el veto y la promulgación o publicación.

Siguiendo con el procedimiento y de conformidad con el inciso B de del artículo 72 Constitucional, cuando fue aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores firmado por los presidentes de cada una de las cámaras, se envía entonces al Ejecutivo. En esta etapa se da el momento en el que el Presidente de la República puede manifestar su acuerdo sancionando la

³⁹⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973, pp. 248-253.

ley y ordenando su promulgación o expresar su inconformidad formulando objeciones al proyecto, a este último acto se le llama veto.

Entonces la sanción es aquel acto por el que el Poder Ejecutivo manifiesta la aceptación de un proyecto legislativo aprobado por el Congreso, y la forma de realizar tal aceptación es dejando transcurrir los 30 días que tiene como plazo para formular sus observaciones, lo que se conoce como su derecho de veto, y una vez que ha vencido este plazo, dispondrá de 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Cuando haya transcurrido ese plazo de 10 días, 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 del Presidente de la República. La sanción que realiza el Presidente de la República la concreta a través de su rúbrica correspondiente en el documento que contiene la iniciativa de ley, para que ésta sea válida deberá ir acompañada de la firma del Secretario de Estado del ramo al que corresponde la ley, a esto se le conoce como “refrendo ministerial”, lo anterior en virtud de que este funcionario será corresponsable de la exacta aplicación de la ley, que entra en el ámbito de su competencia.

En cuanto al veto-el cual se presenta cuando no se da la sanción-el Presidente de la República tiene una sola oportunidad de hacer observaciones al proyecto, de hacerlo así deberá notificarlo a las Cámaras dentro de los 30 días permitidos enviándole el proyecto con las modificaciones o adiciones que crea conveniente para que estas nuevamente las discutan y la regresen al ejecutivo para su sanción.

Cabe destacar que la disposición de otorgarle al Ejecutivo un tiempo de 30 días tiene poco tiempo, ya que fue producto de una reforma constitucional llevada a cabo en el año del 2011. La intención de la reforma fue de regular el derecho de veto, toda vez que estableció un término para observaciones y otro término para su promulgación o publicación, así como eliminar el veto de bolsillo, en virtud que ya

no es indispensable el refrendo, es decir, la firma del Presidente, ello en aras del beneficio de los gobernados.

Por lo que respecta a la razón de existir de la figura del veto, esta se relación con sus finalidades las cuales son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Otorgar la oportunidad al ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del legislativo”.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.³⁹⁵

El veto como acto dentro del proceso legislativo ha sido una institución reconocida en el Constitucionalismo moderno, y en nuestro país ha estado reglamentado desde la Constitución de Cádiz, en la de Apatzingán, en la de 1824, en la de 1836 y en la de 1857. En nuestra constitución vigente, se establece que puede ser parcial o total, ya que las observaciones que se hagan pueden ser a algunas disposiciones particulares del proyecto, o bien todas y cada una de ellas.

Curiosamente en el año de 2016, cuando se discutieron las iniciativas en materia del sistema de transparencia y anticorrupción, fue precisamente el ejercicio del veto presidencial lo que conllevó a enmendar casi todo el paquete de leyes y reformas, debido a que se había cometido una precipitación legislativa.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre

³⁹⁵Carpizo, Jorge, “*El veto presidencial*” en *El veto presidencial en el Presupuesto de Egresos*, Mesa Directiva del PRD, México, Cámara de Diputados, 2004, p. 95.

cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)". La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado a nivel Federal.

CAPÍTULO III

EL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. ASPECTOS GENERALES DEL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO

1.1. ¿Por qué es importante el servicio de carrera en el poder legislativo?

Ante la complejidad que presenta el proceso legislativo, ha sido necesaria la existencia de un cuerpo de servidores públicos con la calidad de especialistas que puedan brindar apoyo técnico y profesional en las materias que se involucran en el quehacer legislativo para que los representantes populares, en este caso diputados y senadores, puedan llevarlo a cabo.

El servicio de apoyo técnico, representa un pilar fundamental en los órganos legislativos, toda vez que contribuye al fortalecimiento institucional para que dichos entes del Estado puedan cumplir con su función de representación, legislativa y de control del ejercicio del poder y generar la condición de confianza y credibilidad hacia los ciudadanos. Su utilidad se presenta en razón de que debido al importante cúmulo de temas que tienen cabida en el asidero legislativo, se requiere que exista una infraestructura y asesoría para el trabajo parlamentario que pueda satisfacer la necesidad de allegar información veraz y oportuna a los legisladores para la toma

de decisiones ya que se considera que “la relación entre las fuentes de información y asesoría parlamentaria va interiormente ligada a su desarrollo y efectividad”.³⁹⁶

Tal y como lo abordamos en el primer capítulo, Max Weber indica que los cuerpos de servidores públicos realizan su función mediante una estructura organizada en la división del trabajo, las jerarquías, el rol que cada sujeto cumple y la normatividad, en la que por lo tanto es aplicable al servicio de carrera en el poder legislativo, en virtud que están dadas estas condiciones.

Así pues, el poder legislativo dada su naturaleza se conforma por sujetos con diversa afinidad política, podemos afirmar que gracias a esta característica peculiar del órgano legislativo, se vuelven a presentar las problemáticas en las que se vio envuelto Weber, al igual que otros muchos científicos sociales, la relación entre la Política y la Ciencia ante la cual expresa su acuerdo con la idea de Kant, con relación a la existencia de una “razón pura” y una “razón práctica”; entre ciencia y moral, entre “hechos y valores”, entre “ciencias de la naturaleza” y “ciencias del espíritu”.³⁹⁷ Ello es así ya que en la tarea de los parlamentos es discutir los problemas sociales, en donde se analiza la realidad social (razón pura) y los parlamentarios pueden tomar medidas para solucionar las problemáticas por medio de la emisión de normas (razón práctica).

Es precisamente que en el análisis de la realidad social es en donde el apoyo técnico surge como una herramienta valiosa para que los legisladores a partir de bases epistemológicas puedan formular sus iniciativas y también concretar sus decisiones con el mayor acierto posible. Apunta Mora-Donatto que “cada vez son más los ámbitos en los que intervienen el Congreso y los problemas que tiene que enfrentar también son más complejos, específicos y técnicos, resulta francamente

³⁹⁶ Díaz Santana, Héctor, *“Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano”*, en Pérez, Germán y Martínez, Antonio (comps.), La Cámara de Diputados en México, México, FLACSO-Cámara de Diputados-Porrúa, 2000, p. 184.

³⁹⁷ Romero López, Karina, *La profesionalización de los cuerpos técnicos del Congreso local en el Estado de México*, p. 222, <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/565/543>

increíble pretender que cada uno de los legisladores, o todos en su conjunto, sean especialistas en materias técnicas como: la generación de energía nuclear el genoma humano, la petroquímica, por solo citar algunos”.³⁹⁸

Es así que en la actualidad, las actividades de los legisladores se relacionan con temas de interés público como son la salud, la seguridad nacional, el trabajo, el desarrollo económico, la difusión de la cultura, la educación, la protección del ambiente, etc. Esto quizá dificulta encontrar a legisladores con un amplio conocimiento de cada una de los temas antes mencionadas, aunque si debe reconocerse que en el caso del Congreso de la Unión, dentro de los 500 diputados y 128 Senadores si existen algunos que cuentan con un perfil profesional y epistemológico, pero no resulta suficiente. Por esta razón, es imperioso para el poder legislativo contar con un cuerpo técnico que sirva de apoyo a los legisladores, estando debidamente preparado, cualificado y capacitado.

Otra razón que hace imprescindible el servicio de apoyo técnico para los legisladores, es que ante la nueva composición en el ejercicio del poder, implica que el Congreso afronte un papel más activo en su función de control para así reivindicarse en la balanza entre los poderes del Estado. Asimismo ante la diversidad en las ideologías políticas abanderadas por cada grupo parlamentario, es menester contar con la información clara y objetiva que pueda orientar el actuar de los legisladores, ya que muchas veces las posturas tomadas obedecen más al cumplimiento de valores y principios de sus partidos y también a la oportunidad clientelar que se presente en la coyuntura política, lo cual polariza muchas veces la comprensión de la realidad social.

De igual forma es tan necesario el servicio de carrera ya que a través de él se puede nutrir la labor parlamentaria y cumplir con el mandato constitucional de fundamentar y motivar los actos. En el caso de los actos que se dan en el proceso legislativo se tiene que observar este principio de seguridad jurídica de fundamentar

³⁹⁸ Mora-Donatto, Cecilia, (2005) *op. cit.*, p. 171.

y motivar. Un ejemplo de ello son los dictámenes, ya que constituyen el documento escrito en el que se funda y motiva la determinación del órgano que lo formula, siendo la comisión dictaminadora la responsable de emitirlo, en donde el personal de carrera puede aportar datos e información sobre lo que se está analizando para que de esta forma los legisladores la puedan considerar al momento de tomar una decisión sustentada en información imparcial.

Es por esto que el servicio de carrera constituye una estructura de capital humano para auxiliar a los legisladores en su tarea parlamentaria, que junto con su función de representación, se ha vuelto necesario arropar a nuestros diputados y senadores con profesionales que los orienten en los temas en los que se tienen que avocar para tomar sus decisiones.

1.2. El servicio de carrera en los parlamentos del mundo

De acuerdo con María del Carmen Prado el servicio de carrera en los regímenes parlamentarios tiende a ser más efectivo que los presidenciales por “la ausencia de competencia entre el ejecutivo y legislativo” y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública. Dado que los sistemas parlamentarios concentran las facultades ejecutivas y legislativas en el gobierno en turno, tienen menos restricciones para actuar que los presidenciales.³⁹⁹

En el caso de nuestro país, como ya lo vimos, nuestro sistema de servicio civil de carrera es aún incipiente, incluyendo al del poder legislativo, pues con tan solo tres lustros de existencia los procesos de selección, evaluación, capacitación y separación siguen presentando deficiencias, ya que el poder político que se ejerce tanto en la administración pública como en el poder legislativo sigue marcando una influencia total, lo que podemos hablar que más que una falla en la estructura, la cual estriba en las normas, es más una cultura corrompida por los intereses de grupo y de aquellos que detentan el poder.

³⁹⁹ Prado, María del Carmen, *op. cit.*, (2005) p. 24.

Ahora bien, en el ejercicio comparativo con otros países en donde existe servicio profesional de carrera en sus órganos legislativos, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública⁴⁰⁰ de la Cámara de Diputados realizó una investigación al respecto que abarca países de Latinoamérica, Estados Unidos y de Europa Occidental. Cabe advertir que la investigación citada se focaliza hacia los servicios de apoyo técnico y de asesoría parlamentaria, siguiendo con la directriz de no hacer referencia a los servicios administrativos como es el caso de los financieros, ya que lo que nos interesa para nuestro trabajo es solamente los que tienen que ver con la funciones sustantivas del poder legislativo, en donde seleccionamos los siguientes casos:

Argentina

País con sistema bicamaral, en donde el servicio de referencia legislativa es el Centro de Información y Asesoramiento del Congreso Nacional. Se constituye en una dirección que depende de la biblioteca del Congreso de la Nación. Sirve de apoyo a los legisladores, asesores, comisiones y demás dependencias del Congreso y se compone de los siguientes departamentos de: asistencia técnica legislativa; organización y derecho parlamentario; ordenamiento legislativo y coordinación de estudios. Dicha dirección cuenta con una plantilla de alrededor de cien investigadores. Sus principales actividades son: 1) proporcionar asesoría sobre técnica legislativa y redacción de normas jurídicas y proyectos legislativos; 2) elaborar estudios sobre derecho, teoría y práctica parlamentaria; de la organización interna y funciones del Congreso; 3) realizar análisis, sistematización y ordenamiento permanente de la legislación nacional, así como incidencias de las reformas; 4) realizar análisis, informes y estudios interdisciplinarios sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional.

⁴⁰⁰Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Junio 2004, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21170/105080/file/FATSRPP001%20Cuadro%20comparativo%20sobre%20los%20centros%20ed%20informaci.pdf>, página web consultada el 10 de junio de 2017.

El personal de la Dirección de Referencia Legislativa es multidisciplinario, abarca diferentes áreas del conocimiento, como ciencias políticas, historia, ciencias económicas, filosofía, periodismo, derecho y ciencias sociales, ciencias de la información y comunicación, geografía, geología, sicología, química, bibliotecología, letras, idiomas, entre otras.

Brasil

La República Federal de Brasil cuenta con un Congreso Nacional, igualmente con sistema bicameral. Los servicios de análisis e investigación son desempeñados por el Órgano de Consultoría Legislativa del Senado Federal. La Cámara de Diputados no cuenta con este tipo de servicios.

Creado en 1955, con la denominación de Asesoría, dicha Consultoría Legislativa está compuesta por profesionales altamente calificados, organizados en más de 30 áreas temáticas y que están agrupadas en cuatro núcleos básicos: Derecho Social, Economía y Pronunciamientos. Cada consultor responde por una especialidad de manera integral, pudiendo actuar subsidiariamente en dos o tres diferentes de esa principal. Las plazas son ocupadas a través de concurso público de pruebas y títulos. Cuenta con una plantilla de 180 investigadores y está subordinado a la mesa directora. Sus actividades centrales son: 1) asesoramiento y consultoría a la mesa, a las comisiones y a los senadores, en el ejercicio de sus funciones legislativa, parlamentaria y fiscalizadora; 2) elabora minutas, informes, pronunciamientos y proposiciones legislativas (proyectos de enmienda a la Constitución, proyectos de ley, proyectos de resolución y requerimientos) además de estudios y notas técnicas sobre cuestiones de relevancia para el Congreso.

Alemania

El área de investigación del Bundesrat está incorporado en la biblioteca del Bundestag, tiene once departamentos de investigación y análisis; el número de investigadores es de 100, de los cuales 14 se encuentran en la biblioteca y 86 en los departamentos de investigación. En promedio cada división cuenta con ocho investigadores.

Los investigadores producen análisis, opiniones, encuestas y estudios; propuestas de reforma y ofrecen soluciones a problemas concretos; asesoría en temas constitucionales; formulan comparativos de diferentes sistemas políticos y legales; dan asistencia en cuestiones de legislación y ocasionalmente borradores de iniciativas; hacen evaluaciones, resúmenes y revisiones, así como contribuciones a la discusión, notas, documentación, compilaciones y material para discursos. Sus servicios están destinados a los miembros del Parlamento, grupos parlamentarios, administraciones parlamentarias, los miembros alemanes del Parlamento Europeo, los miembros del Bundesrat, departamentos gubernamentales en Berlín y Bonn, misiones diplomáticas en Berlín, cabilderos certificados, periodistas alemanes y extranjeros.

España

Son dos las áreas que realizan trabajo de investigación, que están adscritas a la Dirección de Estudios y Documentación, que a su vez, está adscrita a la Secretaría General: el Departamento de Estudios es el área principal y tiene a su cargo la Unidad de Estudios Jurídicos y Parlamentarios y el Área de Estudios Económicos, el Departamento de Estudios de Derecho Comparado. Los investigadores forman parte del cuerpo de los Letrados de las Cortes Generales, y su número es de 4 para la Biblioteca y 45 Letrados (asesores permanentes).

Los letrados como asesores institucionales son funcionarios permanentes, de carrera, cuyo trabajo consiste en buscar los medios técnicos necesarios para definir los problemas, determinar las alternativas de solución y facilitar la adopción

de las decisiones políticas adecuadas. Son seleccionados por su mérito, capacidad y competencia técnica en un concurso de oposición libre entre titulares de derecho.

Francia

En el Parlamento francés, integrado por una Asamblea Nacional de 577 representantes y un Senado de 321 miembros, existe un departamento de estudios y documentación adscrito a la biblioteca del Parlamento. Está organizado en cuatro divisiones integradas cada una por cinco investigadores: 1) cultura, trabajo y salud; 2) protección social; 3) asuntos económicos, financieros y presupuesto; 4) asuntos administrativos y de justicia.

Sus actividades principales son: 1) preparar y actualizar dossiers en todos los temas de interés para los parlamentarios; 2) elaborar notas a pedido de los legisladores y da asistencia en la edición de iniciativas y en las preguntas orales y escritas; 3) examinar la viabilidad de las solicitudes dirigidas al ombudsman. El Parlamento francés cuenta adicionalmente con otros servicios autónomos como son: el área de información, el servicio de archivos y el servicio de documentación extranjera.

Italia

En el Parlamento italiano, integrado por una Cámara de Diputados de 630 miembros y el Senado de 315, la investigación es desarrollada por la oficina de estudios dependiente de biblioteca, que se divide en seis departamentos, de conformidad con las temáticas de dos o más comités: 1) instituciones: materias constitucionales, justicia y asuntos internos; 2) asuntos internacionales y defensa; 3) economía y producción: agricultura, industria y trabajo; 4) finanzas públicas: impuestos y presupuesto; 5) medio ambiente, transporte y trabajo público; 6) asuntos sociales y culturales.

El número de investigadores es de 45, quienes se encargan de proporcionar dossiers comentados por cada iniciativa presentada al Parlamento; reportes de investigación para la oficina del presidente de la Cámara, grupos parlamentarios y diputados individuales. Los funcionarios del servicio de investigación asisten a las reuniones de los comités a fin de anticiparse a sus necesidades.

Inglaterra

El Parlamento inglés por conducto de la Cámara de los Comunes cuenta con la biblioteca para los servicios de investigación: House of Commons Library (HCL). Ésta, a su vez, se integra por dos departamentos: 1. Departamento Parlamentario, que integra al servicio de información para parlamentarios y su personal y el Centro de Derecho Parlamentario y Constitucional; y 2. Departamento de Investigación. Este Departamento cuenta a su vez con siete secciones: 1) comercio y transporte; 2) asuntos internos; 3) ciencia y medio ambiente; 4) educación y servicio social; 5) estadística social y general; 6) política económica y estadística; 7) asuntos internacionales y defensa. Este Departamento se anticipa a la discusión parlamentaria, elaborando estudios sobre los temas de la agenda legislativa. Atiende solicitudes de los parlamentarios y sus asesores. Sus productos son breviaros y reportes de investigación. El número de investigadores se integra por 177 funcionarios entre personal especializado y de apoyo. De éstos, 40 son especialistas del Departamento de Investigación.

Estados Unidos de América

El área de investigación del congreso estadounidense es el Congressional Research Service (en lo sucesivo CRS) que forma parte de la Biblioteca del Congreso. Existen otros tres órganos que apoyan el trabajo de investigación: la Oficina de Presupuestos del Congreso, la Oficina de Contabilidad General y la Oficina de Asesoría Tecnológica. Las divisiones de investigación interdisciplinaria del CRS son: 1. Legislación americana 2. Política social interna - Asuntos exteriores, defensa y comercio internacional. 3. Gobierno y finanzas 4. Información 5. Recursos

naturales, ciencia e industria. 2 El número de investigadores y analistas que forman parte del personal de Biblioteca, son: 440 (incluyendo a 28 administradores que también son calificados como analistas sustanciales).

El CRS apoya a los miembros, comités y líderes de las cámaras durante todas las etapas del proceso legislativo, desde su ayuda en la evaluación de la necesidad de nueva legislación antes de que ésta se presente, hasta su asistencia técnica para que puedan llegar a un acuerdo final sobre los proyectos de ley, previamente a que sean enviados al Presidente. Otros servicios son: Seminarios, cursos de capacitación, asesorías breves, consultas en personas y traducciones.

El presupuesto del CRS se asigna de la siguiente manera: 61% Investigación y análisis de política, 28% Información, 6% Documentación y 5% Dirección Ejecutiva.

Sobre la anterior comparación, la autora Cecilia Mora-Donatto concluye que en la mayor parte de los parlamentos este tipo de órganos técnicos de asistencia parlamentaria existen y cumplen funciones similares, la diferencia entre ellos radica, fundamentalmente, en su grado de independencia y gestión y en los criterios científicos y académicos por los que se rigen. Y luego indica que en los parlamentos de países con una mayor consolidación democrática, este tipo de servicios de apoyo técnico cuenta con un alto grado de autonomía y generalmente son adscritos a la biblioteca (Argentina, Alemania, Francia, Italia, Inglaterra) por tanto no existe una subordinación de los criterios científicos y académicos que deben regir a tales servicios a los criterios políticos o de oportunidad.⁴⁰¹

De acuerdo a esta información, podemos apreciar que casi en todos, el servicio de carrera se encuentra adscrito a las bibliotecas de las asambleas, lo cual es lógico puesto que el material bibliográfico es uno de los principales insumos de

⁴⁰¹ Mora-Donato, Cecilia. *“Urgente rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano”*, op. cit., p. 180.

toda investigación. También podemos ver que el modelo Español, es el que más se acerca al nuestro, el cual explicaremos en el siguiente punto.

1.3. La instauración del servicio civil de carrera en el poder legislativo en México.

Como lo veníamos mencionando en el capítulo anterior, los servicios de información y documentación del Congreso de la Unión comenzaron a ser un rubro al que se le tenía que poner mayor atención para así planear una transformación que realmente atendiera las necesidades de los legisladores. Esta idea comenzó a cristalizarse a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso en 1999, ya que debido a las nuevas condiciones políticas en cuanto al crecimiento de la oposición, se marcó un hito en la historia parlamentaria de nuestro país haciendo nuestro poder legislativo más plural, más democrático y más competitivo .

Es así que antes de los profundos cambios que trajo consigo la nueva Ley Orgánica, administrativamente el poder legislativo en sus respectivas cámaras contaba cada una con dos órganos, la Oficialía Mayor y la Tesorería. Con el nuevo ordenamiento, se diseñó una estructura que pretendió otorgar solidez y unidad a las diversas tareas que ejecuta el personal de las Cámaras. En la de Diputados se introdujeron nuevos elementos; la creación de una Secretaría General, teniendo bajo su mando a la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, conformándose estas últimas por personal proveniente del servicio de carrera; además se incluían otros órganos técnicos como los Centros de Estudios, la Contraloría, la Coordinación de Comunicación Social y la Unidad de Capacitación y formación permanente.

De esta manera en los trabajos relativos a la instauración del servicio de carrera en la Cámara de Diputados se afirmaba que es condición *sine cuan non* para la existencia de un Estado auténticamente democrático y eficiente, el hecho de que cuente con un conjunto de funcionarios y empleados públicos que estén guiados por los principios de legalidad, imparcialidad y profesionalismo, y que se

enfrentan a un sistema de premios y castigos que aseguren que su ingreso, permanencia y ascensos en el servicio público se funden única y exclusivamente en sus méritos profesionales.⁴⁰² Pero en la realidad todo esto solamente quedó como una buena intención, lo cual ahondaremos más adelante.

Ahora bien, como se dijo la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ordenó de manera explícita que la organización técnica y administrativa de sus cámaras debe establecerse a partir del principio de la profesionalización de su personal y de la conformación de los servicios de carrera. Y fue hasta el año 2000 en donde la Cámara de Diputados concluyó un proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera para que fuera sometido ante el pleno de los diputados.

Este Estatuto en teoría ha tenido por objeto establecer la organización y funcionamiento prácticamente toda la estructura administrativa de la Cámara de Diputados para que el engranaje institucional de la Cámara se fuera consolidando como una pieza fundamental para el logro de la modernización de los trabajos legislativos, incluso con la rendición de cuentas y la transparencia a partir del desarrollo de una cultura de la eficiencia, la mejora en cuanto a la capacidad y calidad de respuesta ante los problemas sociales y la transformación administrativa y parlamentaria en beneficio de la sociedad mexicana, lo que si bien en términos operativos ha dado ciertos resultados positivos, ha estado lejos de la inculcación de valores, ya que hoy en día se siguen utilizando ciertos mecanismos viciosos en el ingreso y la separación del personal, lo cual desarrollaremos al final de este capítulo.

De esta manera, el proyecto de Estatuto definía que los cuerpos del servicio de carrera que integran la función legislativa y la función administrativa de la Cámara de Diputados era un esfuerzo orientado a consolidar un sistema de personal que responda a las necesidades de la Cámara; contar con dos cuerpos de servidores públicos que sean un apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desarrollo de los Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros, e impulsar los avances

⁴⁰² Bólio, Paoli (coord.), *op. cit.*, p. 61.

que en los últimos años ha venido realizando la Cámara de Diputados para lograr estructuras profesionales y técnicas eficaces para desarrollar sus funciones.

Dentro el estatuto, se dejó muy clara la literalidad, incluso desde la misma Ley Orgánica en donde la aplicación de lo dispuesto por el artículo 123 apartado B fracción XIV Constitucional, y los relativos de la Ley Orgánica, se dispuso que los miembros de los dos cuerpos del Servicio de Carrera serán considerados trabajadores de confianza y que en el Estatuto se regularán sus condiciones de trabajo, sistemas de adscripción y demás disposiciones necesarias para la organización y desempeño del Servicio. Sobre esta disposición encontramos la relación en cuanto al estudio que realizamos en el primer capítulo y el porqué de la importancia de exponer los derechos y obligaciones de los servidores públicos que tienen la calidad de trabajadores de confianza.

Es así que el Estatuto fue aprobado el 26 de abril del año 2000 por el pleno de los Diputados, justo días antes de la elección presidencial en donde el Partido hegemónico cedería la primera magistratura de la nación a otro partido. Este proyecto de Estatuto fue sacado adelante con el consenso de todos los grupos parlamentarios, el cual fue presentado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Con la aprobación de dicho ordenamiento, la organización y el funcionamiento del servicio de carrera se encontraría sujeto a procesos que consisten en planear, dirigir, ejecutar y controlar el reclutamiento, la selección y el ingreso, mediante un sistema claro y transparente de concursos, a los cuerpos; el programa de capacitación que comprende la formación actualización y especialización; los sistemas de evaluación; los mecanismos de promoción y ascensos; el nombramiento en los rangos y niveles del servicio, y la adscripción a los cargos y puestos. Estos procesos estarán a cargo de una renovada Unidad de

Capacitación y Formación Permanente, cuyas atribuciones estarán normadas por un Consejo Directivo, como órgano rector del servicio de carrera.⁴⁰³

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente tendría la misión de lograr que la Cámara cuente con personal de carrera altamente calificado, mediante la eficiente selección de sus integrantes, el diseño y el desarrollo de capacitación, asimismo, coadyuvar al establecimiento de un programa de evaluación de méritos, todo ello para brindar servicios eficiente a las funciones legislativas y mejorar sistemáticamente la calidad de los servicios parlamentarios administrativos y financieros.

Por su parte, el Consejo Directivo sería el órgano rector del servicio de carrera y estará presidido por el Secretario General de la Cámara, con la participación colegiada de los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, tres vocales externos al servicio, que serán nombrados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como con la del Coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, quien contará con una formación académica a nivel de posgrado y que tendrá voz mas no voto, a fin de dar objetividad y congruencia a los procesos y acciones que deriven de la aplicación del mismo.

Pero de lo anteriormente escrito, en realidad podemos afirmar que la aplicación del Estatuto ha sido totalmente nula, incluso los órganos descritos anteriormente como la Unidad nunca se ha sido constituido, y por lo que respecta al Consejo sólo se ha reunido una sola vez y fue para el proceso de reclutamiento del año 2000, pero jamás realizó sus funciones de normar y dirigir el servicio. Ello acusa una grave omisión que ha dado lugar a que el servicio de carrera en la Cámara de Diputados no exista realmente o peor, sea solo una simulación, pues basta con que los órganos de gobierno emitan acuerdos para establecer los mecanismos en la designación del personal que se supone sería del servicio de carrera, es decir, todo se reduce a una voluntad política sin observar los principios

⁴⁰³ *Idem.*, p. 63.

que deben imperar en cualquier sistema del servicio de carrera, principalmente en los Centros de Estudio.

En lo que respecta a que referíamos que el supuesto servicio de carrera de la Cámara de Diputados es, o mejor dicho, teóricamente es similar al de España, toda vez que en el sistema de aquel país, si se hace una clasificación en cuanto a las investigaciones por materia, como lo vemos con las direcciones enfocadas a ciertos temas, lo cual es muy parecido lo que sucede con los Centros de Estudio que se encuentran instituidos por temas.

Ya por último, en lo que concierne al servicio de carrera en el Senado, se impulsó decisivamente el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores en noviembre de 2002; con el inicio de los trabajos del Centro de Capacitación y Formación Permanente, unidad responsable de la operación y desarrollo del Servicio, en junio de 2003; con la puesta en marcha del Proceso de Incorporación en mayo de 2004; con la entrega de nombramientos a los servidores públicos de carrera en junio de 2005 y con los concursos públicos abiertos para la ocupación de vacantes que se han realizado.⁴⁰⁴

1.4. El servicio civil de carrera y los servicios de información en el poder legislativo de los Estados de la República Mexicana.

Toda vez que hemos expuesto brevemente el servicio de carrera en los parlamentos de otros países y en el federal del nuestro, considero oportuno traer apuntes sobre nuestro tema en los poderes legislativos de las 32 entidades federativas.

Aguascalientes

En 2001 se publicó el Reglamento del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, en el cual

⁴⁰⁴ Consultado en: <http://www.cecafp.senado.gob.mx:8080/elearning/scc.jsp>, página web consultada el 26 de junio de 2017.

establecer las normas y lineamientos para la implementación del servicio civil de carrera entre los servidores públicos del Poder Legislativo.

El reglamento indica que el servicio civil de carrera consiste en el sistema integral de profesionalización de la administración del Poder Legislativo, a través de los procesos de selección, capacitación, desarrollo, evaluación y promoción de los servidores públicos. Considera adscritos al servicio civil de carrera en el Poder Legislativo del Estado a los jefes de departamento, oficina, unidad, y en general el titular de cualquier unidad administrativa de rango inferior a director de área.

El órgano que se encarga de dar seguimiento a todo lo relacionado con el servicio de carrera es una Subcomisión Técnica, integrada por el presidente de la Comisión de los Servidores Públicos; un Secretario Técnico, que será el Secretario General del Congreso del Estado y tres vocales que serán el Diputado Presidente de la Comisión de Administración, el coordinador de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario, administrativo y financiero y el Director General de Servicios Administrativos y Financieros.

Así mismo contará una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario, administrativo y financiero, siendo un órgano auxiliar del Congreso del Estado que será responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresos al servicio civil de carrera en ambas ramas.

Cuenta también con el Instituto de Investigaciones Legislativas como órgano de apoyo para el fortalecimiento y el mejor desarrollo del trabajo legislativo, el cual deberá conducirse bajo el objeto y atribuciones que le confieren las facultades establecidas en el Reglamento de los Órganos Auxiliares del Congreso del Estado de Aguascalientes.

Baja California

En este Estado es por medio de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipio e Institucionales Descentralizadas de Baja California, se regulan las relaciones jurídicas establecidas entre autoridades públicas, sus titulares y los trabajadores que laboran en el Congreso de Baja California.

Por otra parte la Ley Orgánica del Congreso del estado indica que se cuenta con una Dirección de Consultoría Legislativa tiene como función asesorar, analizar y emitir opinión de viabilidad y técnica legislativa sobre las iniciativas, propuestas, solicitudes de estudio y apoyo requeridas por el Pleno del Congreso y las Comisiones en los asuntos de naturaleza legislativa que se le planteen.

Hasta antes de una reforma publicada en el año de 2016, la Biblioteca del Congreso contaba con el Instituto de Estudios Legislativos y el Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales. Se establecía que la Biblioteca del Congreso, así como los Institutos, estarán conformados por un servicio profesional de apoyo apartidista a las tareas parlamentarias del congreso, sus comisiones y legisladores.

Baja California Sur

La Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur establece en cuanto a los servicios de información contempla la existencia de un Instituto de Estudios Legislativos el cual será el órgano de consulta y encargado de coadyuvar en la asesoría técnica a las comisiones permanentes y especiales en la elaboración de iniciativas y dictámenes. Asimismo, tendrá como objetivo, fortalecer, organizar y planificar el trabajo parlamentario, mediante la investigación, estudio, acopio de información, actualización, capacitación y adiestramiento en materia legislativa. De acuerdo con la Ley este Instituto contará con las siguientes áreas:

I.- Asesoría Jurídica.

II.- Estudios Parlamentarios, que contara con las siguientes áreas:

- a) Investigación legislativa;
- b) Evaluación presupuestaria;
- c) Investigación Social;
- d) Elaboración de Proyectos;
- e) Archivo y Memoria Legislativa;

III.- Enlace interinstitucional; y

IV.- Capacitación.

En cuanto a un sistema de servicio de carrera, no existe disposición expresa al respecto, y en cuanto al personal perteneciente al Instituto mencionada, no se señalan requisitos que tengan que ver con el ingreso, permanencia y separación ni tampoco de evaluación.

Campeche

El Congreso de Campeche, cuenta desde el año 2000 con su Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado, mismo que contiene las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Profesionalización y Evaluación del desempeño de los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado. Señala expresamente que el Sistema se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades para los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación al desempeño, desarrollo, otorgamiento de estímulos y separación del cargo.

Dentro de su estructura orgánica el sistema cuenta con la Comisión Mixta del Servicio Civil de Carrera, y el Comité Técnico de Profesionalización y Evaluación como órganos competentes para la aplicación del Reglamento. La Comisión se

encargará de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema; y vigilará que sus principios rectores sean aplicados por los Órganos y sus Unidades. Mientras que el Comité será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior del Congreso. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para la profesionalización y evaluación de los recursos humanos para su mejor desempeño.

Este reglamento involucra figuras del derecho laboral burocrático, en virtud que establece disposiciones relativas a los trabajadores de base y de confianza, y también contempla puestos de libre designación.

En cuanto a su servicio de información, cuenta con un Instituto de Estudios Legislativos el cual es el órgano de apoyo que tiene a su cargo tareas de investigación jurídica y legislativa. Este órgano está dotado de autonomía técnica, operativa, presupuestal y de gestión para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y lo relevante es que este instituto tiene a su cargo la administración de la Biblioteca. Asimismo, el Congreso cuenta con su propia ley de archivos.

Chiapas

La Ley Orgánica del Congreso desde el año 2008 establece que para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo del congreso del estado, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, el Congreso del Estado contará con una dirección de capacitación y formación permanente del servicio profesional de carrera legislativa, dependiente de la junta de coordinación política, la que designará al titular de dicha dirección, el cual debe cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el estatuto.

Por lo que se refiere a los servicios de información, el Congreso chiapaneco cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas, es el órgano técnico del Congreso del Estado que bajo los principios de especialización e imparcialidad se integra con funcionarios de carrera con el debido perfil profesional y confiere unidad de acción a los servicios de investigación y apoyo técnico.

La propia ley señala que los miembros del servicio profesional de carrera legislativa serán regulados por la legislación laboral aplicable, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción xiv del apartado b del artículo 123 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, por esta ley y por el estatuto. Cabe destacar que si bien es cierto que la Ley si establece la existencia de un sistema de servicio de carrera, también es cierto que no se dispone aún ni de reglamento ni de algún estatuto que regule específicamente el funcionamiento del mismo.

Chihuahua

La Ley Orgánica del Congreso creó el Servicio Civil de Carrera Parlamentaria para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente, asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad, y con el propósito de la profesionalización y otorgar permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus servidores públicos. La Ley también señala que el Instituto de Estudios e Investigación Legislativa será el encargado de la formación permanente de las y los servidores públicos que formen parte del Servicio Civil de Carrera, aunque ha quedado pendiente la emisión del reglamento respectivo.

Por lo que toca al Instituto de Estudios e Investigación Legislativa, este es un órgano eminentemente técnico del Congreso del Estado, dotado con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos. Se indica que el personal del Instituto deberá contar con

un perfil profesional relacionado con los diversos temas legislativos, privilegiando la formación de un equipo de trabajo profesional e interdisciplinario. Algo que destaca la ley sobre este instituto es que sí especifica las disciplinas epistemológicas de las cuales por lo menos debe contar con un perfil de expertos en las siguientes áreas: sociales, económicas y administrativas, derechos humanos, medio ambiente y sustentabilidad, equidad de género, salud y educación.

Ciudad de México

La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estableció la creación del servicio parlamentario de carrera, con el propósito de profesionalizar y garantizar la continuidad integral de los trabajos jurídicos y legislativos, así como, hacer más eficientes los servicios de apoyo Parlamentario de la Asamblea Legislativa. Dicha Ley también contemplo para efecto de instituir el servicio parlamentario de carrera una ley específica de la materia, siendo que hasta la fecha no se ha expedido dicho ordenamiento.

En cuanto a sus servicios de información la Asamblea cuenta el Instituto de Investigaciones Parlamentarias y Unidad de Estudios de Finanzas Públicas. El instituto indica la Ley que es un órgano administrativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyo propósito es la investigación y difusión, de los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias del Distrito Federal, así como coadyuvar tanto a los legisladores y demás servidores públicos de la Asamblea en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídico legislativos que se elaboren en la misma. Por su parte la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas es el órgano de apoyo técnico de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del Distrito Federal, se encarga de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados.

En cuanto al órgano que supuestamente tiene la función de dar seguimiento a todo lo relativo al servicio parlamentario de carrera, es la Coordinación de Servicios Parlamentarios, pero ante el vacío que no contar con la Ley correspondiente, el sistema del servicio parlamentario de carrera formalmente no cuenta con procedimientos de ingreso, permanencia y separación.

Coahuila de Zaragoza

En 2015 se expidió la Ley orgánica de su Congreso, la cual incluye un capítulo relativo en el que se indica que para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario, de asuntos legislativos, de asesoría jurídica y de orden administrativo del Congreso del Estado, se instituirá el servicio civil de carrera.

Señala además que el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias se encargará de la formación permanente de las y los servidores públicos que formen parte del servicio civil de carrera y elaborará el proyecto de las normas y procedimientos para la conformación del Servicio Civil de Carrera del Congreso del Estado de Coahuila, que será sometido a la consideración de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a efecto de que se elabore el proyecto de Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Congreso del Estado que posteriormente se presente al Pleno del Congreso para su aprobación, lo cual todavía no se concreta.

Colima

En la Ley Orgánica no se señala disposición alguna con el servicio de carrera ni de algún instituto de estudios al servicio del Congreso. No obstante, el Reglamento de la Ley Orgánica expedido en el año de 2009, si contempla que para el eficaz desempeño de las funciones encomendadas a la Oficialía Mayor, contará con las siguientes Direcciones: de Proceso Legislativo; Administración, Finanzas y

de Servicios Generales; Servicios Documentarios; Jurídica y de Comunicación Social.

Dentro de estas áreas, la Dirección Jurídica es la responsable de asesorar a los diputados y a las comisiones, así como apoyar en la elaboración de proyectos de leyes y decretos.

Como puede apreciarse el Congreso no cuenta con un sistema de servicio civil de carrera, ya que no está incluido ni en la Ley, ni en algún otro cuerpo normativo dentro de su marco jurídico.

Durango

El Congreso de Durango, no establece ninguna disposición en la Ley o Reglamentaria propiamente sobre la implementación de un sistema de servicio civil de carrera.

El Congreso cuenta con un Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica, como órgano técnico de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y análisis, cuyas funciones principales serán, entre otras las de: Proporcionar asesoría a las Comisiones Legislativas, para apoyar sus dictámenes, las decisiones del Congreso, de los diputados, de la Oficialía Mayor y otros órganos del Congreso; Apoyar a los diputados en la elaboración de dictámenes, acuerdos y demás disposiciones legales; Proporcionar los servicios de consultoría respecto de la aplicación e interpretación de la Ley, reglamentos, prácticas y usos parlamentarios, así como realizar estudios legislativos; diseñar y operar programas de profesionalización y actualización en áreas del conocimiento vinculadas al quehacer legislativo; colaborar con las Comisiones Legislativas en la formulación de dictámenes para su presentación al Pleno acatando el sentido y alcance que fueren, etc.

Estado de México

La Ley Orgánica señala la que el Congreso contará con un Comité de Estudios Legislativos, el cual tendrá en el área de su competencia, realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias; Impulsar programas de profesionalización y actualización en derecho parlamentario y prácticas legislativas; Impulsar los programas del Instituto de Estudios Legislativos.

Por su parte el reglamento indica que el Instituto de Estudios Legislativos, es un órgano administrativo del Poder Legislativo del Estado de México, cuyo propósito es la investigación y difusión de los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias del Estado, así como coadyuvar tanto a los legisladores y demás servidores públicos de la Asamblea en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos legislativos que se elaboren en la misma.

Existe también un órgano que tiene que ver con la profesionalización, nos referimos al Consejo Consultivo de Valoración Salarial, el cual está integrado por siete de entre representantes de los sectores académico, empresarial y social del Estado de México, convalidados por el pleno de diputados. El poder legislativo mexiquense no cuenta con disposición expresa sobre un sistema de servicio de carrera.

Guanajuato

El poder legislativo de este Estado cuenta con un Estatuto de Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo desde el año 2005.

El Estatuto indica que el sistema de servicio civil tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas y procesos sustantivos del Poder

Legislativo del Estado. Este cuerpo normativo hace una importante distinción de los servidores estableciendo que pertenecen al sistema de servicio civil, los servidores públicos que prestan sus servicios de manera continua, permanente, regular y profesional al Poder Legislativo del Estado, exceptuando los titulares de las dependencias cuyo nombramiento compete al pleno del Congreso del Estado, así como el personal adscrito a los grupos y representaciones parlamentarias.

Las autoridades del sistema son la Junta de Gobierno y la Comisión de Administración. La Comisión es el órgano rector en materia de consulta, planeación, organización, coordinación y apoyo en la aplicación de las etapas y procedimientos del servicio civil. El Estatuto establece disposiciones sobre la selección, promoción, permanencia, evaluación, capacitación y separación del servicio civil de carrera.

Por lo que corresponde a su servicio de información, el Congreso cuenta con su Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual tiene las funciones de Realizar investigación en las distintas áreas del conocimiento concernientes a la función legislativa; formular y ejecutar programas de formación y capacitación de personal técnico en el desarrollo de la función legislativa; realizar los análisis que le encomienden las Comisiones Legislativas entre otras.

Guerrero

El Congreso del Estado de Guerrero no establece un sistema de servicio de carrera. Sus servicios de información están a cargo de la Dirección del Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", tendrá a su cargo el manejo del Instituto como un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria. Este Instituto tiene por objeto la promoción, fomento y realización de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria.

Asimismo, el Congreso del Estado cuenta con la Biblioteca Siervo de la Nación la cual tiene a cargo el resguardo del acervo bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, de la, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones del propio Congreso del Estado, sus Comisiones y de los legisladores.

No obstante, en la Ley Orgánica de 1999 abrogada con la entrada en vigor de la de 2016, si se establecía el servicio civil de carrera de sus servidores públicos, atendiendo a la capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia y profesionalismo. Indicaba que el servicio civil de carrera tendrá como propósito garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal. Está pendiente que se expidan las disposiciones reglamentarias, en las que posiblemente se regule el servicio de carrera.

Hidalgo

La Ley Orgánica del Congreso de Hidalgo establece que se contará con Instituto de Estudios Legislativos, el cual es el Órgano Técnico Administrativo del Congreso del Estado, que estará a cargo de un Director General, que designará el Presidente de la Junta de Gobierno en los términos de su Reglamento, y contará con el personal que requiera para el desempeño de sus funciones, de acuerdo al Presupuesto que el propio Congreso del Estado le asigne, teniendo como atribuciones entre otras la de realizar las investigaciones legislativas, que le sean solicitadas por el Pleno, la Diputación Permanente, en su, caso, los Grupos Legislativos y las Comisiones Permanentes o Especiales.

Destaca que la Ley Orgánica hace mención de una Coordinación de Asesoría la cual coordina todo el apoyo que deben recibir la mesa directiva del pleno y las comisiones. En cuanto a un sistema de servicio de carrera, la Ley no hace mención alguna ni tampoco los ordenamientos reglamentarios.

Jalisco

El Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco, hace mención de un servicio profesional legislativo, pero es muy general ya que se dirige al proceso para nombrar al Secretario General, las Direcciones de la Secretaría General, a los Titulares de los Órganos Técnicos e investigadores del Instituto de Investigación Jurídica y Legislativa. Asimismo indica que para todos los demás servidores públicos del Congreso del Estado, les son aplicables las disposiciones del sistema escalafonario si son trabajadores de base, o de confianza que pertenezcan al Servicio Civil de Carrera, en estos casos se aplicarán las disposiciones de la Ley de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios y los reglamentos correspondientes.

El Congreso Jalisciense cuenta con un Instituto de Investigación y Estudios Legislativos como órgano técnico que bajo los principios de especialidad e imparcialidad, desempeña labores de investigación y estudios legislativos, y de apoyo a las comisiones legislativas. También cuenta con su biblioteca para el resguardo de su acervo documental y bibliográfico.

También el marco normativo del Congreso de Jalisco, cuenta con un Reglamento en materia del Sistema de Información Legislativa del Estado de Jalisco y de la Gaceta Legislativa, a disposición de los diputados, servidores públicos del Congreso y del público en general. Se destaca que este Congreso posee también un ordenamiento específico para regular la técnica legislativa aplicable en la elaboración formal de instrumentos legislativos utilizados en el procedimiento legislativo.

Michoacán de Ocampo

El orden jurídico del Congreso cuenta con un Reglamento del Servicio Parlamentario de Carrera desde el año 2012, toda vez que la misma Ley Orgánica regulaba el sistema. En el reglamento mencionado, se distingue los tipos de servidores, por un lado los Servidores de Libre Designación que exclusivamente desempeñaran cargos dentro de los Gabinetes de Apoyo de los propios legisladores y, por otro lado a los Servidores Parlamentarios de Carrera que desempeñaran los cargos técnicos profesionales de las siguientes estructuras orgánicas.

Se destaca que los gabinetes de apoyo constituyen el personal con carácter particular de cada legislador, por ello el reglamento establece que cada año, previo a la elaboración del presupuesto del Poder Legislativo, los grupos parlamentarios a través de su coordinador y los diputados de manera individual, solicitarán a la Junta el número de Servidores de Libre Designación que requieran para sus Gabinetes de Apoyo. Una vez recibida dicha solicitud, la Junta en coordinación con el Comité, propondrán, un presupuesto y un catálogo de salarios que se asignarán a los grupos parlamentarios y a los diputados para conformar sus respectivos Gabinetes de Apoyo con base en las restricciones presupuestales.

Por lo que corresponde a los servidores parlamentarios de carrera, si se establece un sistema de planeación, organización, dirección, supervisión y control del Servicio que corresponde al Comité de Administración y Control a través del Secretario del Servicio Parlamentario de Carrera, en los términos de la Ley del Reglamento.

El sistema se divide en los Subsistemas de: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Formación; Evaluación del Desempeño; Separación y, Control y Evaluación, donde el Secretario del Servicio será el responsable de la dirección y coordinación de los mismos.

En cuanto a sus servicios de información, el Congreso cuenta con su biblioteca, consejo editorial y el Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos.

Éste último tiene como fin elaborar investigaciones que permitan apoyar los trabajos de la agenda legislativa, apoyar en asesoría interna para las comisiones y comités; y, producir investigaciones sobre el propio Congreso para su proyección y fortalecimiento. Está integrado por un director, un Consejo Académico, un Secretario Académico e Investigadores.

Morelos

El servicio de carrera del Congreso del Estado, está contemplado en la Ley Orgánica del Congreso Morelense. Establece que tiene por objeto formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de sus atribuciones y funciones. Su integración, actividad y funcionamiento se regirá por lo establecido en el estatuto que rige el servicio de carrera en el Congreso del Estado de Morelos.

Se señala que el servicio de carrera del Congreso del Estado, tendrá como propósitos fundamentales lo siguientes:

- a) Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;
- b) Fomentar la vocación de servicio;
- c) Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos;
- d) Garantizar promociones y otras formas de incentivos laborales;
- e) Promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos; y
- f) Promover la capacitación permanente al personal.

El Congreso Morelense cuenta desde el año 2003 con su Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera, destacando que el servicio civil de carrera establece el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los servidores públicos que se encuentren incorporados al sistema, con el fin de garantizar que en el ejercicio de su función presten sus servicios de forma imparcial, objetiva, profesional, y ajustándose a los

principios de legalidad, honradez, lealtad y eficiencia.

Asimismo, el Congreso de Morelos cuenta con su Instituto de Investigaciones Legislativas que depende de la Junta Política y de Gobierno y es el órgano especializado encargado del desarrollo de investigaciones, estudios, análisis legislativos y apoyo técnico consultivo. Este instituto tiene a su cargo el servicio de biblioteca.

Nayarit

Su Ley Orgánica si establece la existencia de un servicio de carrera para profesionalizar y hacer más efectivos los servicios técnicos de apoyo legislativo, parlamentario y de orden administrativo.

La Ley establece que el Servicio Profesional de Carrera se conformará preferentemente para los trabajadores de confianza al que podrán agregarse los trabajadores de base, tomando en cuenta lo que establece al efecto el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Empresas Descentralizadas de Carácter Estatal. En cuanto al Reglamento Interior del Congreso, se delega a la Oficialía Mayor la coordinación y dirección del servicio profesional de carrera en términos del Estatuto, indica también que los directores, coordinadores, y jefes de departamento serán nombrados y removidos en los términos que establezca el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera sólo que hasta la fecha no se ha expedido.

En el servicio de información, el Congreso Nayarita cuenta con una Dirección de Investigación Legislativa, la cual cuenta con dos coordinaciones a saber: la Coordinación de Estudios de las Finanzas y Administración Pública y; la Coordinación de Estudios de Opinión Pública e Investigación Aplicada.

Nuevo León

No se encontró en el marco jurídico del Congreso de Nuevo León alguna disposición relativa a la implementación de un sistema de servicio de carrera.

No obstante, el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, establece la existencia de un Centro de Estudios Legislativos, el cual es el órgano de soporte técnico para la investigación y el análisis de los asuntos que son competencia del Congreso. Al Centro de Estudios Legislativos corresponde entre otras funciones la de realizar los estudios, análisis y proyectos de iniciativas contenidos en sus programas de investigación legislativa, los cuales desarrollarán las líneas de acción necesarias para la ejecución de la Agenda Legislativa y previa solicitud, asesorar a las comisiones de dictamen Legislativo proporcionándoles el apoyo necesario en el análisis y estudio técnico de asuntos de la función legislativa que les hayan sido turnados. Por otro lado la Biblioteca del Congreso está a cargo de la Oficialía Mayor.

Oaxaca

Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento Interno, no establecen la implementación de un servicio de carrera para el Congreso del Estado. Pero en relación a su servicio de información, El Congreso del Estado cuenta con un Centro de Estudios Económicos y de Finanzas Públicas, como organismo de apoyo y consulta, que tendrá por objeto desarrollar investigación, análisis, opinión y evaluación en materia de economía, hacienda, presupuesto, finanzas y políticas públicas.

Puebla

El Congreso del Estado si cuenta con un Servicio Profesional de Carrera Legislativa, en el que se atienden los principios rectores de legalidad, eficiencia, probidad, objetividad, calidad, imparcialidad, competitividad, mérito y profesionalismo de sus servidores públicos.

El Servicio Profesional de Carrera Legislativa tendrá como propósito profesionalizar y hacer más eficiente los servicios legislativos y de orden administrativo, garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal. La Ley Orgánica y el Reglamento delegan la regulación del sistema a un Estatuto del Servicio Profesional de Carrera Legislativa, el cual todavía no se ha aprobado. No obstante el reglamento interior del Congreso de Puebla contempla la existencia de un Comité del Servicio Profesional de Carrera Legislativa.

La Ley Orgánica señala que el Congreso contará con el Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas el cual tiene a su cargo las Coordinaciones de Estudios Sociales y Legislativos y de Estudios Financieros y Económicos. El Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas, cuenta con el número de Jefaturas de Departamento y servidores públicos de confianza y de base que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con la presente Ley, su Reglamento Interior y demás ordenamientos aplicables.

Querétaro

Este Estado cuenta con su propia Ley del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo, Tiene por objeto establecer las bases para la organización, planeación, desarrollo, integración, operación, evaluación y control del Sistema del Servicio Profesional de Carrera para el personal del Congreso.

Los órganos de dirección del Sistema son el Consejo de Capacitación y Formación Profesional Legislativa y la Dirección de Servicios Administrativos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, y en tanto la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa es la que propiamente tiene la atribución de diseñar los programas académicos que sean necesarios para la consecución de los fines de

capacitación y profesionalización del servicio, así como la que tiene a su cargo el servicio de información y documentación, y también cuenta con su Biblioteca.

Se destaca que esta Ley concede el derecho de tener estabilidad y permanencia en el servicio, por haber acreditado satisfactoriamente los programas de profesionalización, en función de los resultados de la evaluación.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo señala que las Comisiones dispondrán del personal, asesores externos y los recursos financieros y materiales que determine el presupuesto de egresos del Poder Legislativo., es decir, no se establece expresamente que tengan que recurrir a personal del servicio de carrera.

Quintana Roo

No se establece disposición alguna relativa a un servicio profesional de carrera para el Congreso del Estado. El reglamento establece que para la administración general y manejo de fondos del Presupuesto de la Legislatura, se tendrá un Oficial Mayor nombrado por la Legislatura, y esta contará con un departamento de Asesoría Jurídica que le apoyará en la vigilancia de los procesos legislativos y auxiliará en los aspectos jurídicos y legislativos que se presenten.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Quintana Roo establece que se cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual es el órgano profesional e imparcial, con autonomía operativa y de gestión, encargado de la realización de estudios e investigaciones jurídicas y multidisciplinarias en que se apoye la Legislatura del Estado en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Se indica que el Instituto estará a cargo de un Director General y deberá contar para su organización y funcionamiento con la estructura profesional, técnica y administrativa necesaria para el ejercicio de sus atribuciones. La retribución y

estímulos que perciban su titular y el personal profesional y técnico serán los que establezca el tabulador de sueldos que apruebe la Gran Comisión.

Destaca el servicio para asesorar en materia jurídica a la Legislatura y a sus Comisiones, así como para actuar como órgano de consulta de sus Dependencias, habrá una Dirección de Apoyo Jurídico. A través del personal profesional adscrito, dar orientación y apoyar las gestiones de asistencia legal que los Diputados soliciten para personas de escasos recursos.

San Luis Potosí

El Congreso del Estado instituye en su ley orgánica el servicio parlamentario de carrera para sus trabajadores, a través de la Oficialía Mayor, la que instrumentará los mecanismos y fijará los criterios para la selección de personal, capacitación y ascenso; procurando en todo tiempo que los cargos sean ocupados a través de exámenes de aptitud y de oposición, en su caso, según la naturaleza de los mismos. Con base a lo anterior podemos observar que no contempla un ordenamiento exclusivo para regular dicho servicio.

Por otra parte el Congreso cuenta con su Instituto de Investigaciones Legislativas al que corresponde, por conducto de su Coordinador e investigadores adscritos, el apoyo técnico jurídico, a través de la investigación documental y de campo exclusivamente, en los diversos asuntos legislativos de la competencia del Congreso, así como mediante la capacitación parlamentaria, conforme a lo determinado en su Reglamento. Este Instituto tiene su órgano rector y es un Comité integrado por diputados.

Sinaloa

La Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa incluye que para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y administrativo se instituye el servicio civil de carrera, regido por los principios de legalidad,

imparcialidad, objetividad, especialización, honradez, lealtad y eficiencia. También señala que el reglamento establecerá y desarrollará las bases para la permanencia, promoción, estímulos, capacitación y actualización del personal, sin embargo a la fecha no se ha expedido dicho reglamento.

La Ley delega a la Junta de Coordinación Política Impulsar la profesionalización de los servicios de apoyo parlamentario a través del servicio civil de carrera y del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, determinando las políticas generales para ello y proponiendo al pleno los proyectos de los reglamentos respectivos. Asimismo la Ley señala que la Oficialía Mayor es el órgano encargado de supervisar y vigilar que se cumplan las políticas que se establezcan para la investigación legislativa y el servicio civil de carrera.

Por otra parte, como ya se dijo el Congreso cuenta con un Instituto de Investigaciones Parlamentarias, como órgano técnico-académico, de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y análisis.

Sonora

La Ley Orgánica del Congreso de Sonora establece que el servicio civil de carrera, tiene el propósito de garantizar la estabilidad y seguridad en el trabajo de sus funcionarios y empleados de confianza, fomentando su vocación por el servicio público y capacitación técnica y profesional en forma permanente.

El Poder Legislativo del Estado instituye el servicio civil de carrera, correspondiendo a la selección, contratación y promoción de su personal de confianza de las distintas dependencias, con base en los principios de capacidad, probidad, constancia y profesionalismo, desarrollados en el desempeño de sus funciones. Las relaciones laborales del Congreso del Estado con sus empleados se regirán por la Ley del Servicio Civil para el Estado, y en el caso de los empleados

de base, éstas se regirán por las condiciones generales del trabajo del o los sindicatos de burócratas estatales.

El pleno del Congreso del Estado será la instancia competente para determinar y expedir, por conducto de la Oficialía Mayor, el nombramiento y contratación del personal técnico y profesional de confianza.

En lo que respecta a sus órganos de información e investigación, el Congreso del Estado cuenta con su Centro de Investigaciones Parlamentarias que es un órgano técnico que tiene entre otras funciones la de asistir a las comisiones en la elaboración de iniciativas, dictámenes, comunicaciones y demás documentación de análisis que soliciten; atender y dar curso a las solicitudes de los diputados en materia de investigaciones, estudios y análisis legislativo; aportar a los Diputados investigaciones técnicas que contribuyan al mejoramiento de su trabajo legislativo; instrumentar programas de profesionalización y formación de especialistas en áreas del conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario y la fiscalización de recursos públicos y Recabar información documental de análisis, debate y legislación sobre los diversos temas de interés social, económico, político y cultural, que sirvan de apoyo para un adecuado desahogo del proceso legislativo.

Tabasco

La Ley Orgánica establece que para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo del Congreso, se instituye el Servicio Profesional de Carrera Parlamentaria. Para tal propósito, el Congreso contará con la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los funcionarios adscritos a este Servicio.

La Unidad dependerá de la Junta de Coordinación Política, que designará a su titular, quien deberá cumplir los requisitos y ejercer las atribuciones que se

establezcan en el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Parlamentaria, el cual no se ha expedido aún.

En su estructura administrativa, cuenta con la Dirección de Estudios Legislativos y Proyectos Normativos para brindar asesoría y apoyo en materia de técnica jurídica y legislativa, a las comisiones ordinarias y especiales, o a los diputados que lo requieran; así como apoyar a las comisiones en el análisis de las iniciativas y proposiciones presentadas ante el Congreso del Estado y en la elaboración de anteproyectos de iniciativas de leyes o decretos, proposiciones reformas o adiciones, tendientes a actualizar la legislación vigente en el Estado, derivado de reformas constitucionales, ordenamientos generales, federales, o tesis y mandamientos jurisdiccionales. También cuenta con un Instituto de Investigaciones Legislativas para investigar y difundir temas relacionados con el estudio de la actividad legislativa.

Tamaulipas

No se dispone disposición jurídica alguna para la implementación de un sistema de servicio de carrera para el Congreso de Tamaulipas.

No obstante se establece que el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, es el órgano técnico del Congreso del Estado que le corresponde Instrumentar programas de profesionalización y formación de especialistas en áreas del conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario; aportar a los Diputados investigaciones técnicas que contribuyan al mejoramiento de su trabajo legislativo, a través del Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

Este Instituto cuenta con la estructura administrativa prevista por su propio reglamento, la cual podrá ampliarse conforme a las necesidades propias de su funcionamiento. El personal del instituto deberá contar con un

perfil profesional relacionado con los ámbitos académico y de la investigación. En lo que corresponde a su órgano rector, se encarga al Comité del Instituto como órgano de supervisión.

También cuenta con un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es el órgano técnico del Congreso del Estado al cual le corresponde realizar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por la Comisión de Finanzas, Planeación, Presupuesto y Deuda Pública sobre el tema de finanzas públicas así como proporcionar a las comisiones del Congreso la información que requieran, para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas.

La Ley Orgánica contiene una disposición muy interesante sobre el proceso de dictaminación, y es sobre el apoyo al trabajo de las Comisiones y Comités, en donde se prescribe que dichos órganos contarán con auxiliares de dictaminación que estarán adscritos a la Unidad de Servicios Parlamentarios, los que tendrán el rango de asesores. Se dispone que habrá un auxiliar de dictaminación responsable por cada una de las siguientes áreas: Asuntos de carácter social; de asuntos económicos, fiscales y financieros; de asuntos gubernamentales; de asuntos de seguridad pública y justicia; y de asuntos patrimoniales y municipales.

Tlaxcala

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala establece que El Poder Legislativo del Estado establece que el Servicio Profesional de Carrera Legislativa se regirá bajo los principios de eficiencia, compatibilidad, mérito, capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia y profesionalismo.

Se prescribe que para formar parte del Servicio Profesional de Carrera Legislativa se requiere de contar con título Profesional en áreas afines a las ciencias

sociales y en su caso de Administración o contabilidad, así como estar adscrito en alguna de las áreas de: Secretaría Parlamentaria, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección Jurídica, Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, y la Comisión de Finanzas y Fiscalización.

Dispone expresamente que no podrán ser parte del Servicio Profesional de Carrera Legislativa, los Secretarios Técnicos.

Define el porcentaje del personal del servicio el cual será al menos el veinte por ciento del personal de las áreas, para lo cual tomarán en cuenta la experiencia, profesionalismo y antigüedad que lleven en el puesto laboral.

Se indica que el Servicio Profesional de Carrera Legislativa tendrá como propósito, apoyar de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones del Poder Legislativo, la estabilidad y seguridad en el empleo de sus trabajadores, así como el fomento de la vocación de servicio y la promoción de la capacitación permanente del personal.

El Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación y Concertación Política expedirá el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Poder Legislativo, pero a la fecha no se ha expedido dicho ordenamiento.

Por lo que respecta a su servicio de información y documentación, el Congreso cuenta como se mencionó anteriormente con un Instituto de Estudios Legislativos, el cual será el órgano de consulta encargado de asesorar técnicamente a las comisiones ordinarias y especiales en la elaboración de iniciativas y dictámenes; así como la vigilancia, mantenimiento, o conservación y actualización del acervo y colecciones bibliográficas del Congreso. Asimismo deberá realizar las investigaciones necesarias en las etapas legislativas, por lo que las comisiones ordinarias podrán contar con el asesoramiento del Instituto y la colaboración de

instituciones u organismos públicos y privados.

Veracruz

Desde el año 2004, el Congreso de Veracruz cuenta con una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la que se establecen las bases para la organización, planeación, desarrollo, integración, operación, evaluación y control del Servicio Profesional de Carrera para el personal de confianza del Congreso del Estado.

La Ley de la materia, indica que el Servicio es el proceso integral que norma la planeación de recursos humanos, el reclutamiento, la selección e ingreso, la ocupación de puestos, la profesionalización, la evaluación del desempeño, la permanencia, la promoción y la separación del personal adscrito al mismo.

El servicio opera bajo la rectoría de un Consejo el cual es la instancia directiva en donde tiene participación el Secretario General, el Secretario de Servicios, un Diputado, un miembro del servicio de carrera y el responsable de recursos humanos.

Destaca una exclusión en una disposición que establece que el Servicio de Carrera estará orientado al desarrollo del personal de confianza del Congreso, en los puestos de las Secretarías de Servicios y sus áreas de especialidad.

Los puestos de libre designación que no formarán parte del Servicio son los siguientes:

I. El personal adscrito a los diputados, cualquiera que sea su denominación o designación;

II. Los designados por el Secretario General del Congreso:

a) Secretario particular;

- b) Asesores; y
- c) Secretario técnico.

III. Los designados por los Secretarios de Servicios:

- a) Secretario particular;
- b) Asistente administrativo especializado;
- c) Secretaria; y d) Auxiliar.

Tampoco podrán participar los prestadores de servicio social, personal interino, personal por obra determinada y lista de raya, y prestadores de servicios por el régimen de honorarios profesionales. Esto desde mi personal punto de vista es una discriminación injustificada.

Por lo que corresponde a sus servicios de información y documentación, el Congreso de Veracruz cuenta con Centro de Estudios para la igualdad de Género y los Derechos Humanos y una Coordinación de Investigaciones Legislativas.

El Reglamento de Servicios Administrativos indica que el Centro de Estudios contará con un cuerpo de investigadoras o investigadores permanentes, que cuenten con título de licenciatura en áreas de las Ciencias Sociales o Jurídicas y estudios, experiencia, especialidad o posgrado en Género o Derechos Humanos y que su formación profesional, preferentemente, esté vinculada a la docencia e investigación.

Yucatán

La Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, establece que el ingreso, permanencia, promoción y remoción de los servidores públicos del Poder Legislativo, se efectuará a través del Servicio Profesional Legislativo, el cual tendrá por objeto su organización y adecuado desempeño en las funciones propias de dicho Poder, tomando en consideración el desarrollo profesional de los

servidores públicos, la calificación de habilidades, capacidades y desempeño a efecto de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; fomentar la vocación de servicio y promover la capacitación permanente del personal.

De acuerdo con la Ley del Congreso, se delegó que el Reglamento del Servicio Profesional Legislativo regularía el sistema para la selección, promoción, evaluación y ascenso de los servidores públicos del Poder Legislativo, pero a la fecha no se ha expedido.

En lo tocante a sus servicios de información y documentación, el Congreso Yucateco cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas que estará a cargo de un Director y contará con el personal que requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto asignado. El Instituto de Investigaciones Legislativas, tendrá entre otras funciones la de realizar de manera permanente estudios e investigaciones en todos los ámbitos del derecho, que incidan en la normatividad vigente, con objeto de proponer la actualización de la legislación estatal y la de coadyuvar con los demás órganos del Poder Legislativo en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos, técnicos y legislativos que se elaboren con motivo de la agenda legislativa.

Zacatecas

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de Zacatecas establece el Servicio Profesional de Carrera Parlamentaria para apoyar de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones del Poder Legislativo, la estabilidad y seguridad en el empleo de sus trabajadores, así como el fomento de la vocación de servicio y la promoción de la capacitación permanente del personal. Indica que el Pleno aprobará el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera Parlamentaria del Poder Legislativo, que deberá contener por lo menos el sistema de mérito para la selección, promoción y ascenso de los servidores públicos del Poder Legislativo, pero que aún no se ha expedido.

En lo que se refiere a su servicio de información y documentación, el Congreso Zacatecano cuenta con su Instituto de Investigaciones Legislativas, el cual está adscrito a la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos y tendrá como funciones entre otras la de elaborar proyectos de iniciativas, proporcionar los servicios de consultoría respecto de la aplicación e interpretación de la Ley, reglamentos, práctica y usos parlamentarios, así como realizar estudios legislativos; realizar análisis y evaluaciones sobre el marco jurídico que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado y, en su caso, elaborar los proyectos de iniciativas de reformas o adiciones así como diseñar y operar programas de profesionalización y actualización en áreas del conocimiento vinculadas al quehacer legislativo.

Como puede observarse la gran mayoría de los Congresos estatales sí han tenido la preocupación de profesionalizar a sus servidores públicos y han creado instituciones al servicio de los diputados locales. En resumen de los 32 órganos legislativos locales, solo ocho si cuentan ya con una legislación específica sobre el servicio de carrera (Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro y Veracruz) trece lo han prescrito en sus leyes orgánicas sin contar todavía con un reglamento ley o estatuto que lo regule (Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) y por el contrario son once los Congresos que aún no tienen ni siquiera la intención de instituirlo (Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas).

Lo hasta ahora expuesto en todo este primer subtema del presente capítulo nos deja la idea de que el servicio de carrera si ocupa un lugar importante en el funcionamiento de los parlamentos, pero tenemos que decir que aún es un tema incipiente, debido a que en nuestro país aún no llega siquiera a cumplir una generación, por lo que el ánimo que un principio motivó a los legisladores a

proponerlo haya cambiado y el sistema, por lo menos en el ámbito federal, particularmente en la Cámara de Diputados, sea sólo una quimera plasmada en un cuerpo normativo que simplemente no se aplica.

2. EL SERVICIO DE CARRERA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, ANÁLISIS DE SU FUNCIONAMIENTO

2.1. Organización del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

El antecedente de la inclusión de los cuerpos técnicos de apoyo del Congreso, se dio mediante una reforma de 1994 a la Ley Orgánica prevista en el artículo 29, inciso m), relativa a la Secretaría de la Cámara de Diputados, que estableció la existencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo. Esta reforma constituye la separación de las labores administrativas de la Oficialía Mayor y las de carácter técnico que estarían a cargo de una Secretaría General, pero que ante la reforma política de 1996, hizo que los esfuerzos de los diputados se concentraran más en dicha reforma que en reestructurar los servicios de apoyo técnico del congreso, razón por la cual no se constituyó esa secretaría por lo menos durante la vigencia de la Ley Orgánica del Congreso de 1979.⁴⁰⁵

Fue entonces que ya en la LVII Legislatura (1997-2000) los legisladores, tanto diputados como senadores, se avocaron a desahogar los temas pendientes relativos al funcionamiento del Congreso, en donde quedaban materias pendientes como el caso de la existencia de la Secretaría General, un servicio profesional de carrera y la apertura de espacios y fórmulas en las que se acoja la pluralidad y no se hicieran prevalecer las relaciones hegemónicas.⁴⁰⁶

En este marco el Servicio de Carrera fue introducido a nuestro Congreso mediante la Ley Orgánica de 1999 en los artículos 56 y 57 con respecto a la Cámara

⁴⁰⁵ Garita, Arturo, *Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000)*, México, Universidad Iberoamericana- Senado de la República, 2005, p. 103.

⁴⁰⁶ Bolio, Paoli, (coord.), *op. cit.*, p. 9.

de Diputados y 114 y 115 con respecto al Senado de la República, estableciendo una nueva organización de las áreas técnicas de apoyo de las Cámaras, dividiéndolas en atención de las funciones legislativas y la atención de las necesidades administrativas y financieras.

Posteriormente como ya lo mencionamos, teóricamente la institucionalización del servicio de carrera en la Cámara de Diputados se cristalizó con la expedición del Estatuto. Decimos teóricamente porque como ya adelantábamos no se aplica, lo que ha conllevado a que en los hechos, la voluntad política haya prevalecido sobre los méritos y la preparación del personal, haciendo un desdén a la igualdad de oportunidades y por consiguiente en decremento en la calidad de los servicios de información, investigación, análisis y argumentación legislativa.

Si bien en este punto comenzaremos hacer nuestra crítica hacia la realidad que impera en la Cámara de Diputados sobre el servicio de carrera, para ello es importante explicar como ha venido funcionando. En el capítulo anterior describimos la estructura de la Cámara de Diputados de manera muy general, por lo que en este apartado trataremos de analizar la estructura de la Cámara y su relación con el servicio de carrera que establece el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

En este orden, fue el 24 de mayo de 2000, la primera vez que se aplicó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, ya que en esa fecha la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, aprobó el programa del primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios de Cámara aspirantes a ingresar al servicio de carrera, el cual se desarrolló los meses de junio y julio de ese año; así como el programa de entrega-recepción de la Cámara. En el primer programa mencionado se estableció como requisito obligatorio para que los servidores pudieran ser tomados en cuenta para poder ser contratados por la LVIII Legislatura

y para ingresar al servicio profesional de carrera de la Cámara, el que se inscribieran, tomaran el curso de capacitación y se sometieran a las evaluaciones respectivas.⁴⁰⁷

Para el proceso de capacitación y evaluación se publicaron en la Gaceta Parlamentaria el 8 de junio de 2000 en la Gaceta Parlamentaria, en la que se expidió Convocatoria al Curso Propedéutico para los Cuerpos de Servicio Civil de Carrera dirigido a personal que en ese momento prestaba servicios en distintas modalidades, celebrándose durante ese mes y julio, con la participación de 834 aspirantes.⁴⁰⁸

El proceso de reclutamiento y selección comprendió tres fases: selección de aspirantes, capacitación propedéutica y evaluación final.

La primera fase comprendió una evaluación curricular y una entrevista personal, con lo cual el Consejo del Servicio de Carrera pudo contar con una estructura de perfiles profesionales y trayectorias laborales del personal adscrito en el área parlamentaria. El 19 de junio el Consejo publicó la lista de los aspirantes aceptados, así como la programación y logística para la impartición de los cursos de capacitación (temarios, materiales de estudio, personal docente, salones y horarios).

La segunda fase fue la de capacitación propedéutica en la que se permitió identificar los conocimientos de los participantes así como el criterio y la experiencia en la discusión de temas parlamentarios. Los cursos de capacitación fueron diseñados e impartidos por catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de

⁴⁰⁷ Gaceta Parlamentaria, año III, número 610, viernes 13 de octubre de 2000, publicada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001013.html#Acuerdos>, página web consultada el 5 de julio de 2017.

⁴⁰⁸ Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3341-I, lunes 5 de septiembre de 2011, publicado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/sep/20110905-I.html#Acuerdos>, página web consultada el 5 de julio de 2017.

México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de dicha casa de estudios, de la Universidad Iberoamericana, y del Instituto Nacional de Administración Pública.

La tercera fase fue la de evaluación final, en donde el Consejo Directivo del Servicio Civil de Carrera se encargó de difundir las normas a seguir, que consistieron en la realización de dos exámenes, uno teórico y uno práctico. Estos procesos de evaluación fueron llevados a cabo por la Universidad Autónoma Metropolitana. Resulta relevante que dicho consejo solo funcionó en este proceso, ya que jamás volvió a reunirse.

Una vez llevado a cabo todo el proceso, el 12 de diciembre de 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos resolvió que los 53 prestadores de servicios profesionales, aspirantes al servicio de carrera, y que alcanzaron un nivel mínimo de 70 puntos o más, mantendrían su contratación, mientras la Conferencia determinara lo conducente y, en tanto, prestarían sus servicios provisionalmente en las áreas u órganos que ésta determinara.

No obstante, para el 16 de mayo de 2001, la Conferencia emite los Lineamientos que establecen la forma de Organización y Funciones de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros, así como la designación transitoria en los puestos vacantes del personal de confianza, mismos que en su contenido señalaban:

“Antecedentes

A)...D)

E) Que el proceso de estudio de las evaluaciones del personal que aspira a ingresar al Servicio de Carrera no ha concluido por parte de esta LVIII Legislatura, y que así mismo, la reestructuración de las unidades administrativas y oficinas planteadas en dicho instrumento supone cargas financieras que requieren un análisis de factibilidad detallado dentro de un marco de austeridad presupuestal y de necesaria compactación en el ámbito administrativo.

II. Objeto de los lineamientos

Los lineamientos tienen por objeto:

a) Determinar provisionalmente la estructura orgánica y funcional de las Secretarías de Servicios Parlamentarios, de Servicios Administrativos y Financieros, la Coordinación General de Servicios Financieros, la Coordinación de Comunicación Social y la Contraloría Interna, así como las unidades técnicas y administrativas que actualmente existen, con los recursos humanos y materiales que tienen asignados, respectivamente, para el cumplimiento de sus atribuciones; de conformidad con lo establecido en los artículos 49, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior, en tanto se revisa y pone en marcha el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados.”

Desde entonces, dichos lineamientos suspendieron la puesta en marcha del Servicio de Carrera que debía iniciar en el año 2000, y en consecuencia, la designación de puestos se llevó a cabo conforme a dicho instrumento⁴⁰⁹.

Ya con la expedición del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados en el año 2010, se considerado oportuno ratificar para el personal de estructura y prestadores de servicios por honorarios aspirantes al servicio profesional de carrera en la vertiente parlamentaria que fueron seleccionados en el proceso del año 2000, es decir que fueron capacitados y evaluados y que continuaban prestando sus servicios de forma ininterrumpida. No obstante, de acuerdo con los artículos transitorios del Reglamento de la Cámara de Diputados, han quedado pendientes tres acciones específicas para la Conferencia:

a) Regularizar y concluir el proceso pendiente de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara, en su vertiente parlamentaria de la LVII Legislatura.

⁴⁰⁹ *Idem.*

b) Expedir los lineamientos para un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera en sus dos vertientes, tanto legislativa como administrativa, así como ordenar y vigilar que se realicen las acciones necesarias para la constitución de los órganos que prevé el Estatuto en materia de Servicio de Carrera.

c) La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, deberá revisar el Estatuto durante la presente Legislatura para que se formulen las adecuaciones correspondientes que armonicen su texto con la Ley y el Reglamento, a fin de emitir una opinión con el proyecto de reformas, para presentarlo a la Conferencia.

Es así que mediante el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al proceso pendiente para instrumentar el servicio de carrera de la Cámara de Diputados en su vertiente parlamentaria, así como la implementación de un nuevo programa, publicado el 05 de septiembre del año 2011,⁴¹⁰ no ha sido suficiente para llevar a cabo las acciones pendientes que describimos anteriormente, incluso se ordenó integrar el Consejo Directivo que hace alusión el Estatuto para dirigir la puesta en marcha del servicio de carrera pero ha sido letra muerta.

De esta manera ante la inoperatividad del sistema del servicio de carrera en la Cámara de Diputados, los nombramientos relativos a los puestos que en teoría deberían de ser del servicio de carrera, son asignados por los titulares de las áreas, con autorización de los órganos de gobierno, pudiendo ser la Junta de Coordinación Política y su órgano auxiliar el Comité de Administración, así como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En cuanto a los titulares de las áreas, es decir, Secretario General, de Servicios Parlamentarios y de Servicios Financieros, Coordinador de Comunicación Social, Unidad de Enlace, Contralor Interno si son nombrados por acuerdo de la Conferencia ratificado en el pleno de los diputados. No hay impedimento para que en los puestos que requieren un perfil académico y laboral competente se nombre a cualquier persona, ya que

⁴¹⁰ *Idem.*

los titulares deciden libremente bajo el carácter de provisional o interino, lo que permite llenar dichos espacios.

Como puede apreciarse con la creación del servicio de carrera en el la Cámara de Diputados se tuvo la intención de eficientar las labores de los funcionarios que apoyan la labor de los legisladores, optimizando recursos y aprovechando el talento y la experiencia de los funcionarios de las Cámaras mediante procesos claros de acceso al servicio, mecanismos de capacitación y evaluación y una bien organizada estructura, una precisa definición de cargas de trabajo y un régimen de disciplina perfectamente claro. A pesar de haberse iniciado el proceso para la implementación de las nuevas disposiciones en la Cámara de Diputados durante el año 2000, a la fecha el Servicio de Carrera formalmente no ha sido puesto en marcha; en el caso del Senado, éste ha comenzado a funcionar desde la LIX Legislatura.⁴¹¹

Para concluir, es preciso señalar que desde el año 2010 la Secretaría General impulsó un Programa de Fortalecimiento Institucional y de Mejora de la Gestión Administrativa de la Cámara de Diputados⁴¹² para promover proyectos estratégicos que permitan atender retos pendientes, dar continuidad a lo realizado , así como consolidar y culminar las acciones emprendidas durante las Legislaturas pasadas, bajo la premisa de contribuir a la efectividad del trabajo legislativo y a una mayor eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos y el patrimonio de la Cámara. En este programa se incluyó como línea de acción la de sacar adelante la aprobación de las Reformas a Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que han dado sustento a la modernización administrativa de la Cámara y que tendrán que actualizarse, si fuera necesario, a la luz del resultado del rediseño organizacional, y como resultado de las mismas, proponer un nuevo Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la

⁴¹¹ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 109.

⁴¹² Boletín Informativo, Órgano de difusión de la Secretaría General de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados, marzo de 2010, consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/Boletines/boletin_especial_mar2010.pdf, página web consultada el 11 de julio de 2017.

Cámara de Diputados, valorando lo concerniente al Servicio de Carrera, pero como ya lo hemos advertido, no hay indicios que esto suceda por lo menos en el corto plazo.

2.2. La Secretaría General y los Servicios Parlamentarios

La división en la organización que tiene la Cámara de Diputados atiende a lo que Weber señalaba sobre la división del trabajo y la necesidad de que la principal función que tiene este órgano es la legislativa-entre otras como las de control, supervisión y presupuestaria-al ser un ente público se debe ceñir a la normatividad y constreñirse a cumplir con la rendición de cuentas. Por ello cuenta con tres secretarías, la General, la de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Financieros y un órgano interno de control que vigilará y garantizará que todos los servidores públicos pertenecientes a la estructura administrativa y parlamentaria, incluso los mismos diputados cumplan con las leyes y todas las disposiciones reglamentarias.

Por lo anterior, la Cámara de Diputados por medio de la Conferencia expidió el Manual General de Organización, el cual prescribe la estructura de organización de la Cámara los órganos y unidades administrativas y define objetivos, estructura específica y funciones, hasta nivel de jefatura de departamento, delimitando por ende las responsabilidades y actuación de los servidores públicos, atendiendo también las observaciones hechas por las auditorías realizadas por la Contraloría Interna y la Auditoría Superior de la Federación.

Este Manual consta de varios apartados que describen su objetivo, los antecedentes de la institución, el marco jurídico que regula su actuación, la definición de la misión y visión, la estructura orgánica autorizada, y los objetivos y funciones de cada una de sus unidades administrativas, así como las instancias de aprobación y validación del mismo.⁴¹³

⁴¹³ Consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.pdf, página web consultada el 12 de julio de 2017.

Para nuestro estudio sólo analizaremos lo tocante del manual con la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Secretaría General

Si bien en el capítulo anterior describimos brevemente la función que desempeña la Secretaría General, consideramos oportuno explicar con más detalle el papel que realiza para la Cámara de Diputados, ya que en la estructura burocrática encabeza todas las áreas de servicio, coordinando a la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros para garantizar el apoyo técnico que requieran los órganos de gobierno, el pleno, las comisiones y comités, así como atender las instrucciones que acuerden los diputados conforme a la normatividad. En lo que respecta al servicio de carrera, el Manual contempla su intervención en los términos del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en la planeación, organización, integración, desarrollo y regulación del Servicio de Carrera aunque no exista una real aplicación de éste último.

Dentro de su estructura organizativa, tiene bajo su mando a la Dirección General de Asuntos Jurídicos; la Dirección General de Resguardo y Seguridad y; la Dirección General de Relaciones Institucionales y de Protocolo.

Es importante mencionar que la Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene acotadas sus funciones, ya que sólo a petición de la Secretaría General podrá ser consultada en el desahogo de consultas jurídico-parlamentarias, a diferencia de lo que ocurre en los Congresos de los Estados, en donde se le impone la carga de asesorar a los diputados y comisiones en la elaboración de iniciativas, dictámenes y proyectos de leyes y decreto. Es por ello que el área jurídica de la Cámara bajo el mando de la Secretaría General está enfocada a las cuestiones contenciosas y relaciones contractuales en las que la Cámara es parte.

Servicios Parlamentarios

La función que desarrolla la Secretaría de Servicios Parlamentarios y todas las áreas a su cargo es las que más nos interesa en este punto temático, ya que hemos insistido en que la principal función del órgano legislativo es la de hacer leyes, y como condición para que se realice, se necesita de la asistencia de todo un cuerpo de servidores públicos que auxilien a los diputados en su trabajo parlamentario, ya sea para llevar a cabo las asambleas del pleno, de comisiones y también el trabajo de escritorio que se llegue a necesitar, incluso el trabajo parlamentario que haga cada diputado en lo individual.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso destaca que a esta secretaría le corresponden lo siguiente:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva
- Servicios de la Sesión
- Servicios de las Comisiones
- Servicios del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria
- Servicios del Archivo
- Servicios de Bibliotecas

Por ello el manual de organización señala como objetivo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios el de coordinar los programas y actividades que apoyan el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados, con oportunidad, imparcialidad y objetividad, así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y Órganos de Gobierno, y coordinar los análisis e investigaciones que realizan los Centros de Estudios.

La labor que realiza la propia Secretarías y el personal de las áreas bajo su mando, constituye un trabajo indispensable para que las asambleas puedan llevarse a cabo sin cortapisas. Podemos comparar a todo el cuerpo de asesores y asistentes

de estas áreas como todo el staff que se requiere para que un programa de televisión pueda llevarse a cabo. Es por ello que la preparación de la documentación, el seguimiento de los acuerdos tomados por los diputados y el cumplimiento de las disposiciones normativas y la asistencia que se requiera corre a cargo de los servicios parlamentarios puesto que auxilian al presidente de la Mesa Directiva para llevar la sesión de manera organizada y ordenada.

Por ello, los cargos para dirigir las áreas de los servicios parlamentarios fueron contempladas para el servicio de carrera, aunque si se debe reconocer que la experiencia ha sido la principal referencia para que el personal adscrito, sobre todo de la Dirección General de Proceso Legislativo, realice su función de manera eficaz, no obstante si es necesario poseer un alto conocimiento del derecho parlamentario. Es importante que si en un futuro se implementa formalmente el servicio de carrera, los perfiles que se requieran cumplan no solo con un alto grado de experiencia, sino también de conocimientos en la rama del derecho parlamentario, incluso de la ciencia política.

Ahora bien, también los servicios parlamentarios comprenden los de compilación, registro, recopilación de bases de datos y archivo. Todo el trabajo legislativo que va desde el trámite de las iniciativas, la votación de dictámenes, todo lo que acontece en las sesiones del pleno y comisiones, las actualizaciones de cambios de integrantes de las comisiones, el seguimiento del proceso legislativo, la elaboración del acta, el orden del día, la compilación y actualización de toda la normatividad, las publicaciones del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria, es decir, toda actividad parlamentaria debe ser registrada por la Secretaría de Servicios Parlamentarios por medio de sus áreas.

De todas las áreas adscritas a esta Secretaría, sin hacer menos el trabajo de cualquiera, quizá la que más responsabilidad carga es la Dirección General de Proceso Legislativo, ya que es la encargada de auxiliar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente, en el desarrollo de los trabajos

de las sesiones plenarias, en el procedimiento de trámite de iniciativas de ley, puntos de acuerdo, minutas, decretos y demás documentación que se presente.

La intervención de la Dirección General de Proceso Legislativo es de gran valía, ya que también alerta a la Mesa Directiva y a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el caso que algún documento como puede ser un dictamen que se someterá a votación, presenta inconsistencias de índole jurídica e incluso de técnica legislativa. Por ello, esta área funge como un último filtro de apoyo técnico para la revisión de los proyectos, y ha sido muy recurrente que esta oficina tenga comunicación con las comisiones e incluso con los órganos de gobierno para el cuidado del trabajo parlamentario.

Asimismo, la Secretaría cuenta con la Dirección General de Apoyo Parlamentario para encargarse de la asistencia técnica-parlamentaria del desarrollo de las sesiones de las comisiones, así como de proporcionar información y análisis especializados que coadyuven a la formulación de proyectos, propuestas, dictámenes legislativos, así como resoluciones sobre asuntos turnados. También coordina el procesamiento de la información relativa al trabajo parlamentario del Pleno de la Cámara, las Comisiones, la Comisión Permanente, además revisa y orienta la integración de la información estadística, reportes, informes, memorias y demás documentos institucionales sobre la actividad parlamentaria.

Podemos decir que estas dos áreas, la de Proceso Legislativo y la de Apoyo Parlamentaria tienen la función de organización y registro, respectivamente de todo el quehacer parlamentario, en donde su actividad es indispensable para que el desarrollo de las sesiones del pleno, de la comisión permanente y de las demás comisiones pueda llevarse a cabo en armonía con lo que disponen las normas del derecho parlamentario.

2.3. Los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios coordina a los Centros de Estudio que existen en la Cámara de Diputados, ya que la labor principal de estos es ofrecer a los legisladores información objetiva, verás y con base científica de los temas de interés que se ventilan en la Cámara de Diputados. Pero, desde el punto de vista técnico y operativo, estas unidades si cuentan con una autonomía relativa en cuanto al trabajo de investigación e información que ofrecen.

Los órganos de información e investigación parlamentaria, tienen como antecedente el Instituto de Investigaciones Legislativas creado durante el LI Legislatura como órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981. La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular.⁴¹⁴

Fue ya con la Ley Orgánica de 1999 en donde se erigieron los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y; Sociales y Opinión Pública para organizar epistemológicamente el servicio de apoyo informativo y que además pertenecerían al servicio de carrera. En legislatura posteriores, se crearían otros dos Centros de Estudios, el de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y; para el Adelanto de las Mujeres y la Igualdad de Género.

Aunque si bien la Ley ya disponía la operación de los centros, como vimos el servicio de carrera quedó suspendido, por lo que los diputados crearon los Comités de dichos Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el Pleno el 7 de noviembre de 2000. Subsecuentemente en cada legislatura, se integraron los comités respectivos de cada centro, lo cual ha sido ya una práctica institucionalizada al margen de los que debería ser el sistema de servicio de carrera y que actualmente en virtud de lo

⁴¹⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 110.

dispuesto por el Reglamento de la Cámara de Diputados, han adquirido el rango de permanentes.

Los Comités de los Centros de Estudio han tenido la función de ser los órganos de gobierno, si se puede mencionar así, en virtud que la Junta de Coordinación Política lo ha decidido así, y con la ratificación del pleno, se ha delegado gran parte de la autoridad para que cada comité apruebe los programas, convocatorias e incluso gastos de los centro de estudios.

De esta forma los comités de los centros de estudios se integran por diputados de la legislatura, observando los principios de proporcionalidad de representación como sucede con las comisiones, en donde su órgano de dirección es una junta directiva presidida por un diputado designado por la Junta de Coordinación Política.

Es entonces que cada centro de estudios es “controlado” por un órgano político y no por uno en el que intervengan expertos en el campo de la investigación y la ciencia, lo que a mi juicio es totalmente contrario al espíritu de la Ley Orgánica de 1999 que pretendió dotar a los legisladores de cuerpos técnicos verdaderamente imparciales y objetivos para un mejor desempeño en el quehacer parlamentario.

No obstante lo anterior, se reconoce que algunas gestiones de los Centros de Estudio si han contribuido al trabajo legislativo, sobre todo en las consultas y solicitudes de información pedidas por los diputados, las cuales constituyen un trabajo estrictamente técnico-jurídico, objetivo e imparcial. Sin embargo, los contenidos elaborados por los investigadores en muchas ocasiones dejan mucho que desear en cuanto al rigor metodológico y la estructuración en las investigaciones. Lo mismo sucede con algunas de sus publicaciones, las cuales su aprobación está bajo el criterio de los Directores General, ya que los comités como lo dijimos no son instancias técnicas sino más bien políticas, en donde lo que realmente atienden es sobre las cuestiones programático-presupuestales.

En teoría los Centros de Estudios son apartidistas en el desempeño de sus actividades, por lo que deben desahogar las consultas y emitir sus opiniones técnicas siempre fundadas, motivadas y sin sesgo o preferencia ideológica del tema que aborda. Pero la realidad es que ante el vacío que dejó la suspensión del servicio de carrera, no ha sido posible garantizar la conformación una verdadera plantilla de investigadores que cumplan con los perfiles idóneos para cubrir con las funciones encomendadas, y todo ello ha dado lugar a que políticamente se llenen los espacios por personas sin experiencia y sin conocimientos de los temas, generando con ello procesos de selección totalmente parciales, ya que hasta la fecha los directores de los Centros de Estudios, quienes a su vez fueron designados por acuerdo de los Coordinadores Parlamentarios, son quienes designan libremente a los investigadores, sin observar ningún parámetro que permita un diagnóstico sobre si la persona es apta o no para cubrir el puesto.

Cabe destacar que toda la estructura que conforman los centros de estudios, en cuanto a directores generales, los de área de estudios y los investigadores, constituyen puestos de mando y de confianza y que además por su carácter transitorio, están en la vulnerabilidad ya que no cuentan con estabilidad. Asimismo cuentan con personal contratado bajo el régimen de prestación de servicios profesionales (honorarios) que al igual que los de estructura no cuentan con estabilidad e incluso sin prestaciones como las de seguridad social por no comportar una relación laboral.

2.4. El servicio de documentación, investigación y análisis

Independientemente de los Centros de Estudios, de acuerdo con el Manual de Organización de la Cámara de Diputados, la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis es el área también adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios encargada del 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. Esta dirección tiene bajo su mando el servicio de biblioteca y archivo, el museo legislativo y el de investigación y análisis.

Los servicios de información, documentación y análisis han funcionado desde antes de la expedición de la Ley Orgánica de 1999, ya que por medio de acuerdo sometido ante el Pleno el 20 de diciembre de 1992 se creó el Sistema Integral de Información y Documentación fusionando el sistema de Información Legislativa y la Biblioteca Legislativa. El 15 de junio de 1994 fueron inauguradas las instalaciones del Sistema Integral de Información y Documentación con una nueva visión de los servicios de información destinados a apoyar el trabajo legislativo contemplando cuatro tipos de servicios fundamentales:⁴¹⁵

- Servicios bibliográficos,
- Servicios de documentación legislativa,
- Servicio de investigación y análisis, y
- Servicios de cómputo.

El Servicio de Investigación y Análisis que tiene como objetivo realizar investigaciones y análisis documentales especializados, sobre temas de interés legislativo relacionados con los asuntos de la agenda parlamentaria. Su trabajo involucra la síntesis y el análisis de los datos recopilados y publicados por otros autores, presentándolos de forma sintética, imparcial y objetiva, evitando expresar juicios de valor en cuanto a las acciones que deben asumir los legisladores.⁴¹⁶

La labor del servicio de información y análisis está dirigida a atender las solicitudes de información especializada que requieren las comisiones, comités y diputados ofreciendo investigación, análisis y consulta, a través de una solicitud a

⁴¹⁵ Consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sedia_ante.htm, página web consultada el 15 de julio de 2017.

⁴¹⁶ Mora-Donatto, Cecilia, (2008), *op. cit.*, p. 197.

la Dirección del Servicio de Información y Análisis. Generalmente las solicitudes son resueltas de manera pronta, y prácticamente cumplen con las mismas formalidades de las dirigidas a los Centros de Estudios, por lo que un legislador puede apoyarse en este servicio para documentar y hacer referencias en sus iniciativas y para las comisiones resulta una gran herramienta para robustecer los argumentos de sus dictámenes.

De esta manera los trabajos que se solicitan al Servicio de Información y Análisis pueden ser sobre tópicos de interés parlamentario relativos a: 1) derecho comparado; 2) antecedentes legales; 3) análisis de doctrina y de datos estadísticos; 4) antecedentes económicos; 5) derecho internacional y 6) referencia especializada. En este tenor, los documentos que ofrece el Servicio de Información y Análisis son: 1) investigaciones a solicitud de diputados, comisiones y comités, sobre temas de interés de la agenda legislativa; 2) investigaciones de temas de la agenda legislativa, las cuales están disponibles en Internet; 3) recopilaciones temáticas de información coyuntural conforme a la agenda legislativa; 4) asesorías verbales y/o escritas de atención inmediata a los diputados sobre temas de interés para su función legislativa. Las respuestas a las consultas son atendidas de manera escrita y de modo verbal, dependiendo de la amplitud y profundidad de lo solicitado.⁴¹⁷

Por otra parte, la Biblioteca General de la Cámara de Diputados, a cargo de la Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información del Centro de documentación, Información y Análisis, facilita a los legisladores y al público en general los servicios de información y documentación bibliográficos, hemerográficos, históricos y virtuales especializados en materia legislativa.⁴¹⁸ La biblioteca tiene el resguardo del acervo bibliográfico, y proporciona el servicio de préstamo interno, externo e interbibliotecario, contando con un catálogo digital de todo su material disponible, incluyendo una colección de libros antiguos, los Diarios

⁴¹⁷ *Ídem.*

⁴¹⁸ Camacho Vargas, José Luis, (2013), *op. cit.*, p. 224.

de Debates y el Diario Oficial de la Federación, mapas, recursos audiovisuales, entre otros.

A diferencia de los Centros de Estudio, la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis cuenta con una Subdirección de Referencia Especializada, la cual desarrolla constantemente la identificación y localización de información sobre diversos temas, que son de interés para el desarrollo del trabajo legislativo, según la coyuntura actual así como de la misma agenda parlamentaria.

Al igual que los demás servicios parlamentarios, en teoría el personal de todas las áreas de la Dirección General de Documentación, Información y Análisis tendría que regirse por el servicio de carrera como sucede en otros parlamentos del mundo, puesto que esta función del resguardo del acervo bibliográfico, la investigación y el análisis deben seguir las pautas de un sistema de profesionalización que garantice una labor de informar oportunamente a los parlamentarios. Incluso como vimos que la biblioteca de los poderes legislativos de otros países representa una de las fuentes de información más importantes con las que cuentan los legisladores, sino del mismo servicio de carrera.

3. LOS PROBLEMAS DE LOS SERVICIOS PERSONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

3.1. El autoritarismo en la designación de los puestos.

La vida institucional de la Cámara de Diputados ha sufrido evoluciones y retrocesos en los últimos años, tanto en lo político como en lo administrativo. En lo político ha mostrado evolución, pues ahora vemos una Cámara de Diputados más activa en las funciones de control y presupuestal, en cambio en la función legislativa siguen pendientes las acciones para combatir vicios endógenos como es la falta de profesionalización tanto de los legisladores como del personal de apoyo técnico, sobre todo el de las Comisiones. Esto ha provocado que exista un enorme rezago

legislativo, muchas veces causada por los intereses de grupo o simplemente por deficiencias en la estructura burocrática.

A juicio particular considero que un gran retroceso ha sido la inaplicabilidad del servicio de carrera, pues a pesar de que vemos una eficaz labor en los servicios parlamentarios los cuales se mencionaron en el punto anterior como son el de la administración del proceso legislativo y de registro parlamentario, los servicios de investigación y análisis, incluidos desde luego los prestados por los Centros de Estudios, no son suficientes para abatir el rezago legislativo, que es el principal problema que presenta la Cámara de Diputados en su función legislativa.

Debido a que la sede parlamentaria vista desde el enfoque jurídico es el foro legítimo donde se discuten, debaten, estudian y se aprueban o rechazan formalmente propuestas de leyes, hablando propiamente de la función legislativa, ha sido necesario fortalecer el marco jurídico del órgano legislativo, es decir, el derecho parlamentario se ha instituido como el instrumento con fuerza garante para que la actividad deliberativa y decisoria de los legisladores cumpla con los principios axiológicos como el representativo, el de separación de poderes, el democrático o del pluralismo político.⁴¹⁹

Si bien se puede afirmar que el marco normativo vigente del Congreso, que obviamente incluye el de la Cámara de Diputados, se ha modernizado y ha atendido a las expectativas de la nueva composición plural que se reflejó desde la LVII Legislatura (1997-2000). No obstante, esa misma pluralidad y la lucha de intereses de las principales fuerzas políticas expresadas en la Cámara, han originado que en el aparato burocrático prevalezcan las prácticas del favoritismo y el amiguismo político, sin importar si se cuenta con la capacidad requerida para desempeñar los puestos de trabajo.

⁴¹⁹ Fuentes, Enrique, *El principio de Información y de Investigación Parlamentaria*, en Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa, 2010, p. 74.

Ello ha sido así, toda vez que ante un sistema rígido y riguroso como es el servicio de carrera desterraría estas prácticas viciosas ya que como se ha explicado, estos sistemas tienen como finalidad ponderar el mérito y la capacidad de las personas para ocupar los puestos de dirección y mando en el servicio público, con lo que se afectaría a los intereses de grupos de poder.

Estas prácticas han tenido la anuencia de todas las fracciones parlamentarias, en virtud de que pragmatismo que prevalece en la toma de las decisiones sobre el funcionamiento estructural de la Cámara de Diputados favorece a los intereses de algunos legisladores. Por lo regular las posiciones burocráticas son repartidas entre los cuadros de los grupos parlamentarios para que puedan designar a la gente de su confianza, lo que se considera como un reparto del poder dentro de la Cámara que va desde la Secretaría General, hasta jefaturas de departamento.

A decir de Max Weber, *“la democracia trata de reemplazar el nombramiento de funcionarios por su elección por periodos breves; trata de reemplazar la destitución de los funcionarios elegidos por un sistema disciplinario determinado. Por consiguiente, la democracia trata de sustituir la atribución del “jefe” jerárquicamente superior por la disposición, también arbitraria, de los gobernados y los jefes de los partidos que los conducen.”*⁴²⁰ Sobre esta reflexión, en la Cámara de Diputados el ideal de la profesionalización del personal surgió con la paradigmática LVII Legislatura, precisamente para cambiar los viejos esquemas en los que trabajaba la aplanadora del partido hegemónico en donde el autoritarismo era la directriz para definir la asignación de los puestos, lo que a luces vulneraba la democracia.

Pese a que se logró un nuevo marco jurídico y se hizo énfasis en la implementación del servicio de carrera, como ya lo vimos no se logró cristalizar, y el principal motivo del fracaso de la aplicación del Estatuto, obedeció a que ahora

⁴²⁰ Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán, 2001, p. 109.

con la necesidad de construir entre dos o más grupos parlamentarios, era difícil que una vez habiéndose repartido el poder-primerero en los órganos de gobierno y comisiones-la estructura burocrática de la Cámara formara a ser parte de una cuota de poder para un solo partido.

Es por lo anterior que ante esa situación, los coordinadores parlamentarios tienen influencia sobre las posiciones más importantes en la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, como por ejemplo, la Secretaría General, la de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros, incluso el Contralor, son carteras en las que los coordinadores parlamentarios deciden por acuerdo quien debe ocuparlas y donde generalmente en la negociación se deciden también los puestos inferiores como las direcciones generales. Lo mismo sucede con los Centros de Estudio, en donde legislatura tras legislatura los cinco centros son repartidos entre los tres principales partidos, generalmente el director que los encabeza tiene afinidad partidista en consonancia con el grupo parlamentario que preside el comité que como ya dijimos son los órganos políticos que los vigilan.

Solo por poner el ejemplo de los Centros de Estudio, en las últimas legislaturas ha prevalecido este esquema de designación tal y como se refleja en la siguiente tabla:

CENTRO LEGISLATURA	CEFP	CEDIP	CESOP	CEDRSSA	CEAMIG
LXI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
LXII	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN
LXIII	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN

Ante esta realidad, la funcionalidad que ha representado este manejo en la asignación de los nombramientos de los mandos superiores, ha sido lo que quizá ha imposibilitado la aplicación del servicio de carrera, ya que mediante la

designación por acuerdo de los coordinadores parlamentarios se ha posibilitado pagar los favores políticos o premiando las lealtades.

Es por todo lo anterior que al permitir esta forma de nombrar al personal de mando, se evita la publicación de convocatorias al público para concursar las plazas, sacrificando la igualdad de oportunidades a cambio de las prebendas partidistas, dando lugar a que personas sin la preparación adecuada ocupen los puestos que deberían solo para aquellos individuos que demuestren capacidad, conocimiento y pericia para desempeñar la función encomendada.

Si bien en la LX Legislatura, la Secretaría de Servicios Parlamentarios junto con la Dirección General de Recursos Humanos, han emitido convocatorias en el periodo comprendido que va desde el año 2005⁴²¹ hasta 2007⁴²² para ocupar plazas en los Centros de Estudios, estas no han sido emitidas conforme al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados, en razón de que los comités de los centros son quienes autorizan llevar a cabo estos procedimientos junto con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, lo que deja ver que los procesos de selección son confeccionados según el criterio de los comités, pudiendo incluso ser juez y parte ya que a diferencia del proceso de selección del año 2000, en donde participó la Universidad Autónoma Metropolitana, en los concursos llevados a cabo del año 2004 al 2007, fue la misma dirección de recursos humanos la que realizó el proceso, sin sinodales académicos y bien de alguna institución con experiencia en el servicio de carrera.

Todo lo anterior bajo el amparo de la Ley Orgánica del Congreso ya que de conformidad con el artículo 38, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluso correlacionándolo con los artículos 4, 5 y 12 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera

⁴²¹ Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1772, viernes 10 de junio de 2005.

⁴²² Gaceta Parlamentaria, año X, número 2364, miércoles 17 de octubre de 2007.

de la Cámara de Diputados, se deduce que, con excepción de las facultades del Pleno de la Cámara de Diputados conferidas por los propios ordenamientos, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano superior de decisión en materia de designaciones de funcionarios de la Cámara de Diputados.

Además diversos acuerdos en los que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se alude a la aprobación en su sesión del día 20 de junio de 2006 de los Lineamientos que establecen la forma de organización y funciones de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros; así como la designación transitoria en los puestos vacantes del personal de confianza, lo que justifica que durante tantos años se siga rotando personal que en teoría debería pertenecer al servicio de carrera.

3.2. Las relaciones laborales del personal de la Cámara de Diputados.

Aunque las generalidades de este tema se abordaron en el primer capítulo, es oportuno traerlo al contexto de la situación particular de la Cámara de Diputados ya que considero que este tema representa una problemática también para la aplicación del servicio de carrera.

Desde que se publicó la Ley Orgánica del Congreso de 1999, se ha establecido que los trabajadores del servicio de carrera serán considerados de confianza, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Considero que estas disposiciones legales, independientemente de que en la Cámara de Diputados no se aplique el servicio de carrera, aunque surgiera un nuevo estatuto, la estabilidad en el empleo que se supone otorgan dichos sistemas estaría vulnerada ya que el personal al ser catalogado de confianza no gozaría de este derecho.

Este quizá sea un problema que debe revisarse para que en caso de que se pretenda implementar el sistema del servicio de carrera, no sea un obstáculo para que los servidores que lo integrarán aun pasando las evaluaciones y haber

observado probidad y capacidad para desempeñar su puesto por alguna pretensión arbitraria no pueda ser separado de su cargo.

En la actualidad, en la Cámara de Diputados existen cuatro tipos de relaciones laborales, a decir: los de base; de base sindicalizados; de confianza operativos y: los de confianza de estructura.

Existe una relación contractual que formalmente no es laboral, pero que en la realidad se muestra como un auténtico vínculo de trabajo, nos referimos a los contratados por prestación de servicios profesionales, es decir, los que se encuentran bajo el régimen de honorarios.

En la Cámara de Diputados de acuerdo con el portal de transparencia, para el año de 2017 se han contabilizado 2899 plazas para el personal de base, base sindicalizado y operativo de confianza, 617 plazas de mandos medios superiores, 3128 plazas para honorarios, sumando un total de 6644 plazas.⁴²³

De acuerdo a estos números, podemos ver como el personal de estructura representa el 9.2 %, el de base y operativo de confianza representa 43.6% y el de honorarios 47%. Estas cifras indican que el gran grueso de su personal se integra por los prestadores de servicios profesionales, quienes en se encuentran en todas las áreas de la Cámara, incluyendo las Comisiones, Comités y los Grupos Parlamentarios.

Se destaca que el personal base, base sindicalizado y operativo de confianza se agrupan en un solo conjunto porque les son aplicables las condiciones generales de trabajo que como vimos anteriormente, es la especie de contrato colectivo en donde se contienen los derechos, obligaciones así como las prestaciones establecidas para este tipo de trabajadores.

⁴²³ Consultado en <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-70/VIII.-Remuneraciones>, página web consultada el 19 de julio de 2017.

Dentro de las plazas de estructura o mejor dicho de mandos medios, superiores y homólogos, se encuentran las que en teoría tendrían que ser del servicio de carrera. Como puede apreciarse en el mismo portal de transparencia, son los puestos que gozan de las mejores remuneraciones, que van desde el Secretario General hasta el Jefe de Departamento.

Debido a que estas plazas entrañan el desarrollo de funciones de decisión, estratégicas y tácticas, han sido del interés de muchos diputados, siendo las correspondientes a los Centros de Estudio las más codiciadas por los diputados para su gente de confianza. Es por ello que aunque no se ha aplicado el servicio de carrera, como ya dijimos, los comités han solicitado a las Secretarías de Servicios Parlamentarios la emisión de las convocatorias para la ocupación de las plazas vacantes, las cuales como ya señalamos anteriormente cumplen un papel de ficción o simulación para aparentar procesos transparentes, pero sin el rigor de selección que se requiere en un verdadero sistema de servicio de carrera.

Aunque si bien, algunos de los concursos han sido ganados por personas que si cubren el perfil requerido, no menos cierto es que en otros, son ganados por personas allegadas a diputados de gran peso, todo ello ante la falta de un órgano garante que prosiga con los procedimientos de reclutamiento y selección que observen las evaluaciones que arrojen si la persona es apta o no para el puesto.

Ahora bien, por lo que respecta al trabajo sustantivo de lo legislativo, la gran parte, sino es que casi la totalidad del mismo es llevada a cabo por el servicio de apoyo realizado por el personal de honorarios, toda vez que es el personal que los diputados pueden designar libremente, en cuanto a los recursos humanos que les son designados a los grupos parlamentarios y a las comisiones y comités.

Llamamos trabajo sustantivo a todo aquel que se relaciona con la actividad inherente a la función de los diputados, y parte de lo institucional, ya que los

servicios parlamentarios están más bien para asistir a los órganos de gobierno. La parte inherente de los diputados, tiene que ver con las iniciativas y propuestas con punto de acuerdo que a título personal presentan. Por lo que en la parte institucional tenemos la que realizan como miembros de las comisiones y comités que pertenecen, tales como dictámenes, informes y programas.

Este trabajo sustantivo es el material escrito formulado por los asesores, asistentes y los secretarios técnicos, indistintamente quien lo elabore, solo dejando claro que en teoría es realizado por el personal que presta sus servicios profesionales (honorarios).

Los asesores conforman el personal que en teoría posee conocimiento sobre los temas de las comisiones. Por esta razón, a cada diputado que ocupe el cargo de secretario de una comisión ordinaria o comité, le es asignado un recurso financiero exclusivo para contratar a un profesional en la modalidad de honorarios para que auxilie al diputado en sus tareas de la comisión, así mismo el grupo parlamentario también asigna dos espacios bajo la misma modalidad para que cuente con dos asistentes. En general todos los diputados por lo menos deben ocupar una secretaría dentro de una comisión o comité, es por esto que la contratación de los asesores asignados a los secretarios, se hace por medio de la comisión.

En el caso de los presidentes de comisión, a estos se les asigna un recurso financiero más amplio para contratar igualmente en la modalidad de honorarios a su cuerpo de apoyo técnico. Tienen derecho a designar libremente a un secretario técnico, dos asesores y un asistente parlamentario. Aunque si bien pueden contar con personal de base y operativo de confianza, por lo general es muy reducida la posibilidad que este tipo de trabajadores, puedan ayudar en la función legislativa que realizan las comisiones en cuanto al apoyo técnico, toda vez que son muy pocos quienes poseen una formación académica requerida para realizar funciones de

asesoría, dictaminarían y análisis puesto que se necesita emplear conocimientos de técnica legislativa.

Sin salirnos del nuestro tema, las condiciones en las desempeñan su trabajo el personal de honorarios de las comisiones, observa muchas desventajas con respecto al resto del personal. Estas desventajas son relativas tanto con el personal de estructura como del de base y operativo. Con relación al de estructura, existen diferencias en principio por el tipo de relación laboral, ya que los mandos medios, superiores y análogos cuentan con mayores prestaciones, y percepciones más decorosas.

Si bien en las comisiones no existe mando del personal de estructura sobre el personal de honorarios de las comisiones, toda vez que estos solo se ciñen a las instrucciones del diputado presidente de la comisión y de los secretarios según el caso, al ser una relación contractual de carácter civil, los prestadores de servicios por honorarios en muchas ocasiones realizan labores totalmente ajenas para las que fueron contratados y ante la necesidad de conservar su trabajo obedecen a sus superiores que incluso en este caso aparte del diputado, pueden ser también el secretario técnico y el secretario particular.

La situación se agrava en virtud de que a pesar de que existen disposiciones reglamentarias para que el personal de las comisiones reúna el perfil idóneo, como es el caso el Reglamento,⁴²⁴al no existir el servicio de carrera los puestos pueden ser ocupados como ya dijimos por personas sin la capacidad ni el conocimiento requerido.

⁴²⁴Dentro de las atribuciones del presidente de la comisión, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 150, fracción XV, establece: Designar y en su caso, proponer la contratación del Secretario Técnico y de los asesores parlamentarios, así como del personal de apoyo de la comisión o Comité, que deberá reunir el perfil del conocimiento requerido para cada tema y podrá ser del servicio de carrera, de base o externo.

Considero que esta situación en la limitación de los recursos humanos con la que trabajan las comisiones es el principal problema que enfrentan las Legislaturas. Pues se afecta directamente la productividad de las comisiones para el desahogo de sus asuntos y como puede apreciarse, esta es una consecuencia de la inexistencia del servicio de carrera en la Cámara de Diputados.

Por otra parte como ya comentábamos, el personal de base y operativo de confianza al no pertenecer a categorías de estructura, no se le exige formación académica para su ingreso, en virtud que sus labores se limitan a ser de apoyo administrativo, es decir, funciones que van desde ir a repartir correspondencia, hasta hacer labores de papelería y de logística. Aunque también hay que mencionar que se dan casos aislados en donde esta categoría cuenta con personal con preparación académica, lo cual puede ser muy positivo para la misma comisión, en virtud de que pueden auxiliar en la formulación de dictámenes, informes y opiniones, que son los productos en términos cuantitativos que elaboran las comisiones.

3.3 La capacitación del personal de la Cámara de Diputados

En este punto, no incluiremos a la Unidad de Formación y Capacitación permanente, en virtud que su existencia está condicionada a la vigencia del servicio de carrera. Pese a ello, la Cámara de Diputados cuenta con un área encargada de organizar el servicio de capacitación para el personal, integrándolo de manera conjunta con el propio personal de estructura que incluye a los Centros de Estudio y la Dirección General de Información, Documentación y Análisis y también con instituciones académicas y agencias de consultoría.

El área encargada es la Sudirección de Desarrollo del Capital Humano, la cual está adscrita a la Dirección General de Recursos Humanos, lo que nos acusa que el servicio de capacitación es ofrecido a “todo” el personal de la Cámara de Diputados, toda vez que al no estar comprendida dentro de los servicios parlamentarios, la encomienda de la capacitación tiene una naturaleza programática

y jurídica-laboral toda vez que una de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado es asistir a los institutos de capacitación, como lo vimos en el primer capítulo.

De esta manera esta subdirección de acuerdo al Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, tiene el objetivo de desarrollar los programas y estrategias necesarias para contribuir a mejorar los niveles de productividad y profesionalización en el desempeño de las tareas asignadas, así como el fortalecimiento de la identidad institucional del personal de la Cámara de Diputados, a través de la formación y actualización de conocimientos y competencias laborales.

La capacitación se imparte por medio de cursos dirigidos al personal de base, base sindicalizado, confianza, eventual, honorarios; y por extensión al personal de apoyo parlamentario y prestadores de servicio social y prácticas profesionales, previa justificación del área solicitante. Las modalidades que se manejan en los cursos son la presencial y a distancia dependiendo la complejidad de la materia. En cuanto al contenido podemos dividir los cursos en razón de su contenido o materia. Generalmente se imparten cursos de paquetería de software, informática, función organizacional de la oficina, administración de archivo, etc., para cualquier trabajador, ya que no se requieren conocimientos técnicos para llevar a cabo las actividades. En cambio, los cursos que tratan sobre trabajo legislativo en el que se incluyen temas de derecho parlamentario, técnica legislativa y de las comisiones, preferentemente si se requiere contar con conocimientos en la materia, aunque no es necesario acreditarlos, ya que como dijimos al no estar el área responsable de la capacitación adscrita a los servicios parlamentarios, esta labor se limita a cumplir con la obligación para los trabajadores de recibirla, sin distinción alguna, lo que a mi juicio exhibe una deficiente organización ya que esta capacitación, sin dejar a lado la destinada a los trabajadores de base y operativos, debe estar enfocada sobre todo al personal de las comisiones que como hemos dicho, es el que formula todo el trabajo parlamentario escrito de los diputados y las comisiones.

Desde la experiencia personal, considero que muchos cursos si cumplen expectativas y otros no, esto sucede reiteradamente en aquellos que son impartidos por instituciones externas. Al mismo tiempo es de reconocerse que en el caso de los impartidos por la Universidad Nacional Autónoma de México por mucho han sido los mejores que se han tenido en la materia de derecho parlamentario y constitucional, así como de argumentación jurídica.

Pero no solo se presenta el problema de que algunos cursos son deficientes, sino que además muchos de estos cursos no impactan en la formación ni de los trabajadores ni de los asesores, ya que incluso muchos asistentes se inscriben por orden de sus jefes inmediatos, a lo que aunado a una cultura dominante en muchos trabajadores de desdeñar la capacitación ya que la consideran como tediosa, desarrolla en ocasiones actitudes hostiles en el ambiente de trabajo, ya que no se les genera ningún tipo de aprendizaje significativo, sobre todo en los cursos sobre trabajo legislativo, toda vez que los requisitos son laxos y no hay impedimento para que un trabajador tome el curso de capacitación.

Es por lo anterior que es necesario que exista un proyecto para la capacitación y profesionalización exclusivo para asesores de las comisiones y personal de estructura del área de servicios parlamentarios, como parte de una visión de conjunto del fortalecimiento institucional en lo legislativo como se ha diseñado en otros países desde cuatro perspectivas: los diputados individualmente considerados; la Cámara como organización; el Cámara como Institución y; la Cámara y la sociedad civil. Esta concepción permite abarcar la modernización parlamentaria de manera integral y maximizar los recursos de las entidades donantes al facilitar el financiamiento de los componentes en forma independiente o en su conjunto.⁴²⁵

⁴²⁵ Véase ONU y Gobierno de Italia, "Proyecto de Asistencia Técnica y Capacitación Parlamentaria para Centroamérica y el Caribe", consultado en <http://www.unpan.org/information/technical%20highlights/followup.PDF> , página web consultada el 3 de agosto de 2017.

Si bien algunos cursos si permiten que el personal adquiriera conocimientos sobre el derecho parlamentario y la técnica legislativa, incluso desarrollen habilidades en otros campos de conocimiento como la cibernética y el manejo de las relaciones en su área de labores, lo cierto es que se necesita focalizar mayores esfuerzos en el personal de las comisiones, pero no mediante cursos de corta duración como los que actualmente imparta la subdirección, sino más bien diplomados sin costo para los asesores o cursos de mayor duración con carácter obligatorio, pues no se debe soslayar su importante actividad que realizan en la Cámara de Diputados, en virtud de que en buena medida se debe a ellos la formulación de iniciativas y dictámenes que es el principal objetivo material de la función legislativa.

Ya por último, citamos a Eliseo Muro con respecto al aprendizaje de la técnica legislativa en donde dice que *“es importante propiciar una cultura del aprendizaje de la técnica legislativa a través de la comprensión reflexiva y su aplicación. Hoy día la explicación verbal del instructor no basta para que el alumno aprenda. Debe pasarse por varias etapas: la primera, en la que el aprendiz sitúa las nociones con las que cuenta, tal vez confusas y erróneas; y la segunda, que analiza y ubica los conceptos jurídicos en el sistema legal, para luego fijar los conocimientos a través de ejercicios y repasos interactivos”*.⁴²⁶

Sobre esta reflexión, se comparte en cuanto a que se debe aprovechar al personal que tiene formación académica y posee nociones en la materia, aunque si bien el número de personal que posee estos conocimientos es muy bajo, hablando del de base y operativo, pienso que si hiciera un ejercicio en la valoración de aptitudes en esta categoría del personal, se podría transitar hacia una nueva cultura de profesionalización, y que en caso de implementarse el servicio de carrera permitiría potencializar la oportunidad de desarrollo y crecimiento para este tipo de

⁴²⁶ Muro Ruiz, Eliseo, *“Enseñanza de la técnica legislativa”*, en *Derecho y Cultura*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 14-15 Mayo-Diciembre Año 2004, p. 144.

trabajadores, sin descuidar desde luego al personal de honorarios y estructura. En suma lo que se trata es la integración de que el personal que tenga aptitud o bien al que se le haya contratado para efectivamente hacer labor de análisis en la función legislativa, se dé cuenta que los conocimientos de técnica legislativa y de derecho parlamentario son fundamentales para realizar dicha labor.

3.4. La racionalización de recursos humanos y financieros para el servicio de carrera.

La forma en que se manejan los recursos humanos en la Cámara de Diputados como lo vimos anteriormente en cuanto a su clasificación, ha sido un asunto que ha generado dudas en cuanto a si realmente abona a un fortalecimiento institucional. Si bien en todo este trabajo no se ha tocado el tema de los recursos financieros que se utilizan en los servicios personales de la Cámara de Diputados, ello se ha dejado hasta este punto para conocer qué impacto presupuestal es el que se tiene de acuerdo con cada relación laboral, haciendo una inferencia sobre si estas erogaciones tienen un significado de gasto o inversión en términos de productividad de la Cámara de Diputados.

Se ha considerado hacer este planteamiento toda vez que la Cámara de Diputados es una de las entidades públicas con mayor gasto en servicios personales por un lado y por otro existen críticas y estudios que arrojan una desaprobación ciudadana en cuanto a la confianza del desempeño de dicho órgano del Estado.⁴²⁷ Estos estudios de opinión indican que los ciudadanos creen que la principal función de un Diputado debe ser atender las necesidades de la gente, por lo que un sector mayoritario de la población considera que los Diputados no trabajan lo suficiente; que no llegan a acuerdos para el beneficio del país y que no representan los intereses sociales.

⁴²⁷ Consultado en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/27/hilan-siete-anos-bajas-credibilidad>, página web consultada el 15 de agosto de 2017.

Ante esta situación, he considerado pertinente asentar en este trabajo las cifras sobre los recursos económicos relativos al gasto corriente efectuado en la Cámara de Diputados, máxime que en los Lineamientos emitidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que suspendieron el proceso de implementación del servicio de carrera, supusieron cargas financieras que requieren un análisis de factibilidad detallado dentro de un marco de austeridad presupuestal y de necesaria compactación en el ámbito administrativo. Así que de esta manera vamos a ver si efectivamente el problema financiero ha sido un obstáculo para la implementación del servicio y con ello se siga retardando el fortalecimiento institucional propuesto desde el año 2010.

Sólo por poner el ejemplo del presupuesto ejercido en el año de 2017, a la Cámara de Diputados le fueron aprobados recursos por la cantidad de \$ 7,629,432,185 (siete mil seiscientos veintinueve millones, cuatrocientos treinta y dos mil, ciento ochenta y cinco pesos), de los cuales para el rubro de servicios personales fueron asignados 4,712,402,026 (cuatro mil setecientos doce millones, cuatrocientos dos mil, veintiséis pesos), lo que representa el 61.7 por ciento del total de su presupuesto.

De acuerdo con el tabulador para el ejercicio 2017,⁴²⁸ los sueldos compactados netos mensuales asignados a los servidores públicos de mando y homólogos son los siguientes:

Puesto	Remuneración neta mensual	
	Mínimo	Máximo
Secretario General	\$ 155,447.55	
Secretario de Servicios/Contralor Interno	\$ 135,151.89	
Coordinador	\$ 118,366.11	\$ 125,889.45
Director General y Homólogos	\$ 90,988.65	\$ 118,024.89
Director de Área y Homólogos	\$ 53,746.07	\$ 83,792.01

⁴²⁸ Publicado en el Diario Oficial de la federación el 28 de febrero de 2017.

Subdirector de Área y Homólogos	\$ 32,360.81	\$ 52,881.58
Jefe de Departamento y Homólogos	\$ 18,820.60	\$ 32,043.35

Ahora bien, la finalidad de haber traído estos datos ha sido la de ilustrar que en estos puestos supuestamente entrarían los servidores del servicio de carrera. Como ejemplo analizaremos la estructura de un Centro de Estudios para conocer aproximadamente cuanto se eroga en un área que en teoría formaría parte del servicio de carrera.

Elegimos al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en virtud que sí presenta en el portal de la Cámara de Diputados su estructura orgánica en el que incluye a personal de honorarios y de base y operativo.

De acuerdo con su organigrama, el CESOP cuenta con una dirección general, dos direcciones de estudios, dos subdirecciones y una coordinación técnica. Por lo que respecta a las plazas de investigación, cuenta con seis investigadores tipo A y seis investigadores tipo B. Sumando todos los puestos de estructura nos da la cantidad de diez y ocho puestos, y suponiendo que estos puestos de acuerdo con el tabulador arrojan la cantidad aproximada de \$ 9.5 millones de pesos al año, sólo en las percepciones netas mensuales.

Ahora, por lo que toca a las percepciones asignadas al cuerpo técnico de una comisión (secretario técnico, asesor A, asesor B y asistente parlamentario) mismo que está contratado bajo la modalidad de honorarios de una comisión el monto total de acuerdo con el tabulador es de aproximadamente \$ 1.48 millones de pesos al año⁴²⁹.

⁴²⁹ Acuerdo del Comité de Administración de la Cámara de Diputados del 08 de mayo de 2014.

De acuerdo con esta información, si tomamos como referencia el gasto que implica el CESOP, alcanzaría para el pago del sueldo del personal de honorarios adscrito a 6 comisiones por un año, aproximadamente.

Pero ¿qué es lo que se quiere demostrar con esto?, pues precisamente una desproporcionalidad a mi juicio, de los recursos que se concentran en las unidades administrativas como es el caso de los centros de estudio, que a la fecha operan bajo la discreción de su respectivo comité, sin que les sean aplicables exámenes o evaluaciones sobre su desempeño y que además no se valore si realmente su trabajo, incide en las funciones que tiene encomendadas la Cámara de Diputados, sobre todo la legislativa.

Por otro lado las comisiones, que para mi juicio son las que soportan la mayor carga de responsabilidad para que transite el trabajo legislativo, se les asigna un presupuesto muy menor a su personal técnico y aparte por honorarios, lo que les excluye de recibir prestaciones. Pero resulta aún más grave como lo hemos venido reiterando que estos recursos sean para devengar las percepciones de gente contratada para realizar una tarea que requiere de conocimiento técnico, sin que pueda comprobarse su aptitud y la capacidad ante la falta de un servicio de carrera.

Es así que el motivo presupuestal por el cual en el año 2001 se suspendió la implementación del servicio de carrera, parece no tener mucho sentido, en virtud que si observamos la organización de la Cámara de Diputados en ese año y las comparamos con las actuales, vemos que incluso el gasto ha aumentado puesto que se han creado otros dos centros de estudio (el estudios de Desarrollo Rural y el del Adelanto de la Mujer y la Igualdad de Género) lo cual supone mayor gasto precisamente en estructura que supuestamente conformaría el servicio de carrera.

4. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR EL SERVICIO DE CARRERA EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS ANTE LA NUEVA DINÁMICA PARLAMENTARIA.

4.1. La carga de trabajo de las comisiones.

Arribamos a este apartado con el conocimiento de los problemas estructurales que se presentan en la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados. Ahora toca el turno a explicar un problema funcional que se da en la Cámara de Diputados, el cual puede ser la fuente del descontento en la opinión pública que se traduce en la percepción de improductividad de los legisladores.

La productividad legislativa tradicionalmente se ha medido en cuanto al número de decretos aprobados, por lo que tanto las iniciativas como el trabajo de las comisiones son los condicionantes para que la productividad se lleve a cabo. Sobre este tema, Luis Carlos Ugalde hace una sesuda reflexión sobre cómo debe evaluarse el desempeño del Congreso, sosteniendo que si bien los congresos cumplen diversas funciones y es impreciso medir su funcionamiento en alguna dimensión en demérito de otras, es importante evaluar el desempeño en varias dimensiones. Añadiendo a este apunte el mismo autor indica que el desempeño legislativo es el criterio más importante para evaluar si los poderes legislativos cumplen su función política y representativa. Sin embargo, el “desempeño legislativo” es ambiguo y carece de una definición y de consenso sobre los criterios para medirlo.⁴³⁰

En este orden, la productividad legislativa se ha utilizado como indicador del desempeño del congreso, aunque presenta también un sesgo en cuanto a su dimensión de trascendencia o mejor dicho de impacto, ya que lo mismo cuenta una reforma constitucional que una reforma a una ley ordinaria. Pese a ello, lo que por lo regular trasciende en los medios, analistas e incluso la academia es el señalamiento del rezago legislativo como una manifestación de la improductividad y es que sólo basta con ver el cúmulo de iniciativas que son turnadas a una comisión

⁴³⁰ Ugalde, Luis Carlos, “Desempeño Legislativo en México”, en Mirón Lince, Rosa María y Béjar Algazi, Luis (coords.) *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, 2003, pp. 175 y 178.

con gran carga de trabajo para observar que el rezago aumenta día con día, incluso hasta en los periodos de receso.

El rezago legislativo puede dimensionarse mejor dentro y fuera de las cámaras legislativas a base de desentrañar más adecuadamente sus verdaderas implicaciones políticas y técnicas, así como a partir de considerar - sin que ello le justifique-, que la función de legislar es una actividad de complejidad jurídica, sociológica y de especialidad técnica, tanto en las formalidades constitucionales para su sustanciación, como por cuanto a las materias legales inherentes a cada proyecto, junto con la problemática de la conciliación política, que como es natural, deviene de la pluralidad político-programática que representan los legisladores, quienes desde luego tienen con frecuencia fundamentos y visiones distintas, particulares y partidarias, para la resolución de los diferentes temas y asuntos nacionales.⁴³¹

Se ha comparado las excesivas cargas de trabajo de los otros dos poderes de la Federación, el Judicial y el Ejecutivo. En el judicial vemos como la sobrecarga de trabajo es palpable en los tribunales y juzgados, y debido a ello ha habido aumento en la estructura de este poder en cuanto a que se han creado más juzgados y tribunales para poder hacer frente a este problema, además que las legislaciones procesales han determinado el impulso procesal y la preclusión como un eje eficaz para descargarse de trabajo.

En el caso del ejecutivo si bien la solución ha sido distinta ya que ante los numerosos actos administrativos que día a día se llevan a cabo en todas las dependencias lo que ha complicado que las resoluciones se emitan con prontitud ha originado que hoy tenga validez legal la figuras de la negativa y la afirmativa ficta.

⁴³¹ Camacho González, Luis Alfonso, *El rezago legislativo* en Revista Quorum, México, Cámara de Diputados, núm. 87, octubre-diciembre de 2006, p. 175.

En el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados, el problema del rezago legislativo se ha intentado abatirlo mediante el Reglamento que fue aprobado en el año 2010, ya que en este se estableció un término para que las comisiones dictaminen los asuntos que les han sido turnados, con lo que puede apreciarse una analogía a lo que ha sucedido con los otros poderes, en cuanto a que se descargan de la obligación sin responsabilidad, pero no así del escrutinio público en el legislativo, ya que si bien no hay sanción alguna para los miembros de las comisiones en cuanto a su omisión de dictaminar al dejar transcurrir el lapso de 45 días como lo marca el Reglamento, si es reprobable que ocurra esta situación en algunas comisiones.

Existen muchas causas por las cuales se produce el rezago legislativo, las cuales se presentan en la etapa de dictaminación por parte de la comisión, entre las que enlistan las siguientes:

- 1.-El plazo legal para producir dictamen es corto.
- 2.-Interposición de foros de consulta dentro del plazo legal.
- 3.-Tramitación de solicitudes de información indispensable para dictaminar, a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.
- 4.- Cambios en la integración de las comisiones o en la Mesa Directiva de las mismas en el curso de la Legislatura.
- 5.- Ausencia de mayor intensidad de reuniones ordinarias y extraordinarias de las comisiones.
- 6.- Cancelación de reuniones de comisión por falta de quorum.
- 7.- Carencia de un ejercicio completo de la facultad de expedir dictámenes desestimativos o en sentido negativo, dando oportuna cuenta de ello al pleno por conducto de la Mesa Directiva.
- 8.- Insuficiente en la producción de dictámenes que abarquen la totalidad de las iniciativas relacionadas preexistentes.
- 9.- Falta de impulso procesal por parte de los autores de las iniciativas.

10.- Proliferación de iniciativas notoriamente inviables o concurrentes con otras ya registradas.

11.- Acumulación de proyectos de dictamen, pospuestos en cuanto a su discusión final y votación, con motivo de no poderse llevar a cabo la reunión de comisión o comisiones unidas correspondiente, por falta de quórum.

12.- Incapacidad material de algunos secretarios técnicos y asesores de las comisiones para absorber las elevadas cargas de trabajo.

13.- Ausencia del ejercicio oportuno de reclamación ante la Mesa Directiva del Pleno, con motivo del vencimiento del plazo legal de dictaminarían y sus prórrogas.

14.- Negativas ocasionales de algunos miembros de las comisiones para firmar oportunamente los dictámenes consensados, haciendo legalmente imposible su presentación ante el Pleno.

15.- Presentación de iniciativas en las postrimerías de la Legislatura.

16.- Ocasional falta de mayor rigidez para inducir al saneamiento de todas las causas anteriores y esporádica flexibilización generalizada respecto de la exacta aplicación de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, entre otras.⁴³²

Si bien estas dificultades provocan el rezago legislativo, debe apuntarse que también la gran mayoría de estas si no es que todas ellas se engloban en la falta de voluntad política, que muchas veces tiene su origen en liderazgos débiles de los coordinadores parlamentarios. Como muestra de ello pudimos observar que en LXII Legislatura (2012-2015) se logró sacar las reformas estructurales como la laboral, educativa, hacendaria y de comunicaciones pese haber enfrentado adversidades, como pasó en la energética, en donde al ser aprobada por los senadores, en la cámara de diputados el pleno aprobó la dispensa de tramites en comisión y la minuta fue discutida, votada y aprobada en virtud que imperó la voluntad política encabezada por los coordinadores parlamentarios de dicha legislatura.

Aun así, podemos decir que el trabajo de algunas comisiones ha sido muy encomiable en cuanto a que procuran desahogar el máximo número de asuntos

⁴³² *Ibidem*, pp. 182 y 183.

turnados posible, lo que ha permitido que en la Cámara de Diputados transiten los asuntos, aunque debe mencionarse con toda puntualidad, que existen gran cantidad de dictámenes que han sido ya presentados a la Mesa Directiva y que por razones de tiempo y la calificación de prioridades en los temas agendados por parte de la Junta de Coordinación Política ha impedido el desahogo de dichos dictámenes en las sesiones. Por lo anterior podemos decir que al ir acumulándose los asuntos en la cartera del orden del día, se crea otro tipo de rezago, ya que en esta etapa procedimental si bien es cierto que las comisiones ya han cumplido en votar y presentar sus dictámenes, no menos cierto es que el órgano de gobierno en este caso la Junta de Coordinación Política, decide su inclusión o no en el capítulo de dictámenes a discusión y votación.

Por otra parte, al establecerse la figura de la prórroga en el Reglamento se ha permitido “congelar” las iniciativas, o bien, por falta de acuerdo en su aprobación o desechamiento también ha sido utilizada para robustecer los razonamientos o adecuar la propuesta para que cumpla con los elementos de técnica legislativa, aunque en la mayoría de los casos la práctica de la prórroga es para que las iniciativas fenezcan.

Por otro lado, la carga de trabajo de las comisiones se incrementa no solo con el cúmulo de asuntos turnados, sino también con la obligación que tienen estas en la elaboración de acuerdos internos, informes semestrales, opiniones, plan de trabajo, la elaboración de las actas de sus reuniones, programación de eventos, la revisión del ejercicio del presupuesto, etc.

Otro problema que aumenta la carga de trabajo de las comisiones es la indiscriminada presentación de proposiciones con punto de acuerdo. Estos son planteamientos de problemas específicos que los diputados formulan por escrito en forma parecida a una iniciativa, con la intención de exhortar a alguna dependencia del gobierno, o una entidad pública para que realice cierta acción para solucionar el problema que se plantea.

Estas propuestas son presentadas para su agenda en el orden del día, que al final son turnadas a las comisiones según su temática, provocando la sobrecarga de proposiciones por dictaminar constituyendo así un deber para las comisiones, lo cual a su vez entorpece la realización de su tarea fundamental: la emisión de dictámenes le leyes o decretos indispensable para la actividad legislativa de la Cámara. Esta indiscriminada presentación y falta de valoración previa de las proposiciones, menoscaba la concentración de esfuerzos de las comisiones para sacar adelante dictámenes de iniciativas viables, por lo que cada vez es más frecuente la ausencia de acuerdos para legislar entre los grupos parlamentarios, colocando a los propios legisladores en el papel de simples manifestantes de posiciones político-electorales, que oscilan entre la clásica oposición del parlamento frente al gobierno y aquélla otra que se da por parte de los diputados o senadores pertenecientes al partido en el gobierno frente a los que constituyen oposición.⁴³³

De acuerdo a la base de datos de la Cámara de Diputados, hasta el cierre del segundo receso del segundo año de ejercicio de la LIII Legislatura (2015-2018) se tienen registrados los siguientes asuntos en la Cámara de Diputados:

Tipo de asunto	Presentados	Aprobados	Desechados	Pendientes	Atendidos	Retirados
Iniciativa	4011	472	539	2545	0	455
Proposición con punto de acuerdo	5347	2558	1478	972	201	138
Minutas	275	77	30	168	0	0
Totales de Asuntos	9633	3107	2047	3685	201	593

Como podemos apreciar, a dos años de ejercicio de la LIII Legislatura en la Cámara de Diputados el total de asuntos arroja una cifra de 9633, destacando que en el rubro de iniciativas presentadas solamente se ha procesado el 25.20%, puntualizando que en este porcentaje se incluyen tanto aprobados como desechados, tomando en cuenta en que las comisiones han realizado su labor de

⁴³³ Cabada Huerta, Marineyla, *Naturaleza del Acuerdo Parlamentario*, op. cit., p. 115.

dictamen sin importar si es positivo o negativo, mientras que el 74.80 % está pendiente, es decir, no se cuenta con dictamen.

Otro factor que se tiene que tomar en cuenta para comprender la cifra alta de asuntos pendientes es el que tiene que ver con que sólo muy pocas comisiones concentran aproximadamente la mitad de todas las iniciativas presentadas que son turnadas. Tal es el caso de las comisiones de puntos constitucionales, hacienda y crédito público, justicia, salud, gobernación y educación como se muestra en la siguiente tabla⁴³⁴:

Iniciativas				
Comisiones	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes
Puntos Constitucionales	581	14	240	290
Hacienda	425	130	3	281
Justicia	375	49	4	306
Salud	240	22	28	171
Gobernación	221	23	8	176
Educación	183	6	59	97
Total	2025	244	342	1321

En cambio, de acuerdo con un informe realizado por una consultora dedicada al seguimiento del trabajo de las cámaras del Congreso de la Unión, existen grandes diferencias en el número de asuntos asignados a cada comisión. En la LXIII Legislatura particularmente en Cámara de Diputados hay comisiones, como Asuntos Frontera Norte, Desarrollo Municipal y Distrito Federal, que no tuvieron ninguna iniciativa turnada, mientras que las comisiones de Hacienda y Crédito Público y Puntos Constitucionales, tuvieron 425 y 581 iniciativas turnadas, respectivamente. En contraste, la comisión de Agricultura y Sistemas de Riego recibió sólo cinco iniciativas y al 1° de agosto no había dictaminado ninguna.⁴³⁵

⁴³⁴ Consultado en: INFOPAL, http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIII.html

⁴³⁵ García, Méndez, Éricka (coord.), *Reporte Legislativo 7*(septiembre 2015-octubre 2016), México, Integralia, p. 44.

Por todo lo expuesto en este punto, vemos como efectivamente las comisiones son los órganos de la Cámara de Diputados que resienten la mayor carga de trabajo y pese a sus recursos limitados, varias de ellas logran en lo posible sacar los asuntos. Con los datos aquí mostrados podemos ahora comprender que el hacinamiento de los asuntos rebasa la capacidad operativa de las comisiones, y en buena parte es por los recursos humanos muy limitados con los que cuenta, máxime que no existe una planeación adecuada en la gestión de los mismos ya que a todas las comisiones ordinarias les son asignados los mismos recursos financieros y el mismo personal para cumplir con sus encomiendas, sin importar la diferencia en cuanto a la carga de trabajo.

4.2. La importancia del trabajo argumentativo de las Comisiones.

Este es punto temático es muy importante para nuestro estudio, no solo por extender y profundizar sobre el dictamen, que como vimos es el documento que indica la resolución sobre las iniciativas. Por lo tanto, como toda resolución en el ámbito del derecho debe ser fundada y motivada, deben contener las razones que han llevado a una autoridad a determinar el sentido de sus actos. En virtud de que el dictamen es el documento escrito elaborado por la comisión para avalar o desechar una propuesta de ley (iniciativa) o una petición (punto de acuerdo), este debe poseer los argumentos en los que se basan la determinación. En este punto trataremos la actividad que desarrolla una comisión dentro el proceso legislativo para estudiar, analizar y valorar un asunto turnado, ya sea iniciativa, minuta o punto de acuerdo. Prácticamente esta actividad consiste en argumentar, ya sea a favor o en contra, aunque también es recurrente que se argumente el no argumentar, es decir, no dictaminar.

Esta encomienda de que las comisiones revisen los asuntos turnados es parte de una función de la más alta importancia para un Estado democrático constitucional de derecho que necesita justificar sus actos y sus decisiones.

Pero para comprender bien dicha actividad debemos esclarecer que se entiende por argumentar. De acuerdo con Anthony Weston argumentar es ofrecer un conjunto de razones o pruebas en apoyo de una conclusión, implicando un esfuerzo para apoyar un punto de vista.⁴³⁶

Jaime Cárdenas indica que “para algunos, argumentar es una actividad lingüística, y un argumento es el producto de esa actividad. Para otros, la conclusión de un razonamiento es un argumento. Unos más le dan ese carácter a las premisas de un razonamiento, y hay quien define el argumento como una relación entre las premisas y la conclusión”.⁴³⁷

El argumento forma parte de un razonamiento, que consiste en un encadenamiento de palabras, escritas o habladas, por medio del cual expresamos afirmación. Entonces se llama argumento a la parte de un razonamiento a la cual se le da cierto apoyo y énfasis axiomático para demostrar la verdad o la falsedad de una proposición.

De esta manera, un buen argumento no se limita a repetir la conclusión, sino que ofrece razones y pruebas para que los demás juzguen por sí mismos, es decir, usar argumentos para explicar cómo se llegó a esa conclusión.⁴³⁸

Por otra lado, la argumentación se concibe como “una actividad, una técnica o un arte dirigido a establecer o descubrir premisas; como una técnica dirigida a persuadir a otro u otros de determinada tesis; o como una interacción social, un proceso comunicativo que tiene lugar entre diversos sujetos y que debe desarrollarse conforme a ciertas reglas”.⁴³⁹

⁴³⁶ Weston, Anthony. *Las claves de la argumentación*, trad. de J.F. Mar Vidal, Barcelona, Ariel, 2013, p. 13.

⁴³⁷ Cárdenas Gracia, Jaime. *La argumentación como derecho*, serie Doctrina Jurídica núm. 210, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 20-21.

⁴³⁸ Weston, Anthony, *op. cit.*, p. 14.

⁴³⁹ Atienza, Manuel y Ferrajoli, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, serie Estado de Derecho y Función Judicial, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 2-3.

En el mundo del derecho los operadores jurídicos siempre han tenido la constante necesidad de formular sus razonamientos con premisas como puede ser una proposición jurídica, (legal, jurisprudencial) axiológica (valores), un tópico para construir su argumentación que les ayude a demostrar que les asiste la razón. Asimismo la vinculación de la argumentación con el Estado constitucional de derecho se da tanto en la dimensión creativa como interpretativa y aplicativa del derecho, por lo que se puede considerar a la argumentación, ya desde ahora como un lineamiento de corte transversal del Estado, su gobierno y funcionamiento.⁴⁴⁰

En este tenor, la tarea de encontrar, ofrecer y esgrimir argumentos implica como se dijo de un gran esfuerzo intelectual capaz de construir razonamientos que sostengan una afirmación o negación. En la ciencia del derecho se han propuesto teorías de la argumentación jurídica, cuya importancia radica en conocer “cómo se argumenta, cómo se motiva, cómo se descubren los argumentos, cuáles son sus tipos y cómo se puede evitar la manipulación de los instrumentos retóricos” teniendo en cuenta el componente de irracionalidad.⁴⁴¹

Sin pretender extendernos en explicar las teorías de la argumentación jurídica, ya que ello implicaría abordar los tres contextos en los que se emplea como son la legislativa, la jurisdiccional y la doctrinal, nos concentraremos solamente en la primera por ser la que tiene relación con nuestro estudio.

De esta forma el ámbito de la argumentación legislativa tiene lugar tanto en la etapa prelegislativa como en la legislativa y poslegislativa. Para este punto ahondaremos solamente en la segunda etapa ya que la primera la abordamos en el segundo capítulo donde se expuso el tema de la iniciativa y la poslegislativa tampoco la desarrollaremos toda vez que lo que nos interesa es el trabajo argumentativo dado en la fase de revisión llevada a cabo en las comisiones.

⁴⁴⁰ Piña Reyna, Uriel, “*El principio de argumentación parlamentaria*” en Eraña Sánchez, Miguel, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁴¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 24.

Entonces, la fase legislativa se presenta cuando la iniciativa ha sido turnada a la comisión para que dictamine su procedencia o improcedencia, en donde habrá de analizarse y discutirse por los diputados. La revisión implica dos tipos de consideraciones, la política y la técnica. Sobre esta dualidad Pedroza de la Llave y Jesús Cruz señalan que lo estrictamente político contiene posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés, en tanto que lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad).⁴⁴²

Es así que cuando la iniciativa es turnada a la comisión, se inicia el momento procedimental para que comience a verificarse la viabilidad buscando la racionalidad que debe contener toda norma. Incluso de *primera facie* los asesores deben inferir inmediatamente la dimensión del tema, ello atendiendo primeramente al carácter político, esto es por ejemplo, si se propone regular un tema que por cuestiones políticas dificultaría encontrar el consenso de las fracciones parlamentarias debido a la polémica que pueda provocar, como por ejemplo la despenalización del aborto. Esto es importante ya que en estos casos delicados, así llamados en el ambiente parlamentario, se puede emplear una argumentación para enviar el asunto a la congeladora por representar una amenaza en el costo político que pudiera generar solo con la decisión de llevarla a discusión para su dictamen, ya no sólo de aprobarlo o desecharlo, incluso también sucede esto para decidir si se debe o no dictaminar aquellos puntos de acuerdo que de igual forma puedan representar un tema bastante polémico, como sería el exhorto a un gobierno para que declare la alerta de género por poner un ejemplo. Ante estas situaciones el presidente de la comisión debe construir una argumentación, generalmente fáctica ya que lo más recurrente es excusarse en la falta tiempo, la involucración de

⁴⁴² Pedroza de la Llave, Susana y Cruz Velázquez, Jesús Javier, *“Introducción a la técnica legislativa en México”* en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 39.

los sectores sociales que se relacionen con el tema, etc., por ello sostenemos que también en ocasiones se argumenta cuando se pretende no dictaminar.

Habermas mencionaba que en la producción de normas se halla primeramente sujeta al punto de vista de la justicia y por este lado tiene su criterio primario de corrección en los principios que dicen qué es bueno para todos por igual.⁴⁴³ Esto podríamos interpretarlo como la necesidad de que a la hora de conocer el tema de la iniciativa, se discierna en primer término con un sentido común si la propuesta normativa justa, y prácticamente el revisor de la propuesta, en este caso el cuerpo técnico de la comisión y los diputados integrantes de la comisión tendrán que realizar una labor de hermenéutica del discurso que se plasmó en la exposición de motivos de la iniciativa.

De esta manera una vez que se infiere que el tema no causa conflicto político, o bien causándolo pero existen las condiciones para generar un acuerdo de una mayoría decidida a sacar el asunto, lo procedente ahora es revisar la técnica legislativa y si se observa la racionalidad lingüística, lógica-formal, pragmática, teleológica y axiológica.

En virtud que la iniciativa será objeto de discusión, el personal técnico de la comisión será el responsable de recabar toda la información relativa al tema para poder robustecer con argumentos la decisión de aprobarla o desecharla. Por ello la labor de investigación de la comisión será determinante para asentar en el dictamen sus argumentos que sustenten el sentido del mismo, ya sea positivo o negativo. En este trabajo se trata de la argumentación como estrategia de persuasión para la obtención de los concesos, que es una expresión de la legitimidad.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, trad. e introd. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Torta, 6ª ed., 2010, p. 357.

⁴⁴⁴ Gimete-Welsh, Adrián y Moreno Collado, Jaime, “*El presidencialismo*” en Enciclopedia parlamentaria de México, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 35.

La labor de recabar la información es coordinada por el secretario técnico quien supervisa la información recopilada y la comenta con el presidente de la comisión, que a fin de cuentas es quien presenta el proyecto de dictamen a la junta directiva. Así pues, en la información recabada se puede incluir el propio trabajo de investigación de los asesores y el asistente parlamentario de la comisión, incluso del mismo secretario técnico, además de la información proporcionada por los centros de estudio, en donde particularmente es muy importante la opinión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas para conocer el impacto presupuestal que tuviera una iniciativa.

También es muy importante y yo diría casi determinante, la opinión que envían las dependencias del gobierno federal, toda vez que en estas se exponen argumentos de análisis jurídico, técnico operativo, presupuestal, el grado de importancia, calificación de opinión y redacción alternativa. Con dicha opinión enviada por la dependencia del ramo que de acuerdo al tema y ley impacta la iniciativa, el cuerpo técnico de la comisión integra los argumentos centrales, aunque no siempre sucede así, ya que en ocasiones debido a la presión de los mismos grupos parlamentarios, incluso de los diputados autores, se pronuncian por impulsar el dictamen en el sentido contrario que indica la opinión del gobierno, en donde ya depende de la capacidad, audacia y la insistencia de cada diputado para lograrlo, aunque esta influencia puede mermar cuando se discuta en la Junta de Coordinación Política para su inclusión en el orden del día.

Por otra parte, el cabildeo ejercido por los grupos de presión (sindicatos, organizaciones civiles, cámaras empresariales, etc.) también juega un papel muy importante en la influencia para determinar el sentido del dictamen, ya que también se han presentado casos en donde la iniciativa es calificada favorablemente por el gobierno y los cabilderos de los grupos de presión han persuadido con sus argumentos a los coordinadores parlamentarios, o bien a los diputados miembros de las comisiones para desechar la iniciativa en el dictamen.

Gustavo Zagrebelsky en su obra *derecho dúctil* apuntaba que en la actualidad las características de las normas como lo son la generalidad y la abstracción, estaban condicionadas por la diversificación de grupos y estratos sociales que participan en el “mercado de leyes”. En donde dichos grupos dan lugar a una acentuada diferenciación de tratamientos normativos, sea como implicación empírica del principio de igualdad del llamado “Estado Social”, sea como consecuencia de la presión que los intereses corporativos ejercen sobre el legislador. De ahí la explosión de legislaciones sectoriales y la crisis del principio de generalidad. Por otra parte, la creciente vitalidad de tales grupos determina además situaciones sociales en la transformación que requieren normas jurídicas *ad hoc*, adecuadas a las necesidades y destinadas a perder rápidamente su sentido y a ser sustituidas cuando surjan nuevas necesidades, de ahí la crisis del principio de abstracción.⁴⁴⁵

Por ello Zagrebelsky sostiene que el acto de creación de derecho legislativo es la conclusión de un proceso político en el que participan numerosos sujetos sociales particulares (grupos de presión, sindicatos, partidos). El resultado de este proceso plural está por su naturaleza, marcado por el rasgo de la ocasionalidad, ya que cada uno de los actores sociales, cuando cree haber alcanzado fuerza suficiente para orientar en su propio favor los términos del acuerdo, busca la aprobación de nuevas leyes que sancionen la nueva relación de fuerzas. Y esa ocasionalidad dice el autor que es la perfecta contradicción de la generalidad y abstracción de las leyes, ligadas a una cierta visión racional del derecho impermeable al puro juego de las relaciones de fuerza.⁴⁴⁶

Estos procesos de cabildeo y de comunicación con el gobierno podemos relacionarlos con lo que Habermas sostenía en la teoría del discurso, acerca de la racionalidad comunicativa basada en procedimientos para la deliberación y toma de decisiones. En estos procesos la conexión interna entre formación de la voluntad

⁴⁴⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, 10ª ed., trad. Mariana Gascón, Madrid, Trotta, 2011, p. 37.

⁴⁴⁶ *Idem*.

política y formación de la opinión sólo puede asegurar la esperada racionalidad de las decisiones si dentro de los organismos parlamentarios las deliberaciones no discurren bajo premisas que le vengan dadas o impuestas de antemano ideológicamente. La formación de la voluntad política institucionalizada, que conduce a la toma de decisiones y el entorno que constituyen esos procesos informales de formación de opinión, no institucionalizados porque no se ven sometidos a la coerción de acabar en decisiones.⁴⁴⁷

Habermas señala que el fundamento de la legitimidad de las normas jurídicas se encuentra en la racionalidad del proceso legislativo, en donde se dan los procesos comunicativos que producen la legitimación de las decisiones colectivas, especialmente del derecho al que confiere un carácter integrador; más que la legitimidad subrayando el papel racionalizador de estos procesos comunicativos para la toma de esas mismas decisiones. Por ello en los procesos institucionalizados se delibera y decide, y aunque en los procesos que no están institucionalizados no se decide ambos proveen de legitimidad a sus resultados.⁴⁴⁸

Es de esta forma que dentro del proceso legislativo, específicamente en el proceso de dictaminación llevado a cabo por las comisiones, como lo dijimos antes, es un asidero en donde tiene lugar la formación de la voluntad política y la opinión, lo cual generará que el discurso político, ético y jurídico que contienen las iniciativas, pueda alcanzar la racionalidad requerida para justificar y fundamentar la decisión de llevar la propuesta a rango de ley, por medio del dictamen cuyo contenido es un discurso racional que contiene a su vez, el encadenamiento de los argumentos.

Ahora bien, la decisión de dictaminar a favor o en contra una iniciativa, implica pues que en el proceso no institucionalizado para la elaboración del dictamen, se tome en consideración los argumentos en pro y en contra, llevados por los agentes involucrados (cabilderos de los grupos de interés, gobierno, academia, etc).

⁴⁴⁷ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, 2010 p. 610.

⁴⁴⁸ *Idem.*

Mientras que en los procesos institucionalizados, no solamente también se tienen que considerar los argumentos para insertarlos en el documento del dictamen, toda vez que la deliberación de los diputados es una condición procedimental que reviste propiamente el enfoque democrático, ya que el ejercicio discursivo que se da en el proceso comunicativo entre uno y otro legislador puede impactar directamente en el sentido de la votación, incluso enriquecer la argumentación, ya sea a favor o en contra.

Habermas indica que en la política legislativa el suministro de informaciones y la elección racional de medios quedan entrelazadas con el arreglo entre intereses y la formación de compromisos, con el autoentendimiento ético, con la formación de preferencias valorativas y con el examen de coherencia jurídica.⁴⁴⁹ En estos compromisos están las presiones de los grupos de interés que resultan ampliamente determinantes y las actuaciones legislativas pueden considerarse, efectivamente como “compromisos” entre los intereses en pugna.⁴⁵⁰

Sobre estos procesos comunicativos de la democracia deliberativa, Carlos Santiago Nino mencionaba que la democracia deliberativa propicia otros beneficios epistemológicos como el poder conocer los intereses de otros, la búsqueda y presentación de argumentos legítimos, poder detectar errores de hecho y lógicos en la representación de intereses, orientar las emociones hacia la identificación con el otro en función que dichas emociones sirven de barrera para introducir representaciones incorrectas del interés y permitir la incorporación de intereses de las propias minorías por temor a la pérdida de apoyo de las mayorías y subrayaba que el proceso de discusión y decisión por mayoría, si bien no garantizaban de manera absoluta la corrección de las decisiones si les aproximaba a ella.⁴⁵¹

En este orden de ideas, la labor de la integración de la argumentación para la producción legislativa también hace necesario recurrir a expertos en la materia

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 357.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 358.

⁴⁵¹ Tomado de Piña Reyna, *op. cit.*, p. 112.

por la complejidad de los temas que se tratan, por ejemplo en los de salud, medio ambiente y comunicaciones, en virtud que se requieren de conocimientos técnicos rebuscados. Propiamente las comisiones valga la redundancia analizan la argumentación de los asuntos y posteriormente argumentan para validar la dictaminación positiva o negativa. En esta tarea se pueden realizar los foros de consulta y la celebración de convenios con instituciones académicas, para que realicen una investigación a fondo sobre el impacto y la viabilidad de la iniciativa.

La interacción y cooperación de los interesados en que se tome una decisión con respecto a un proceso legislativo de una iniciativa, cristaliza los procesos comunicativos dentro de la democracia deliberativa. El flujo de información que unos y otros actores se transmitan, puede dar cabida a un diálogo o mejor dicho, un debate, que permitirá poner en la mesa muchos argumentos, razones, intereses y posturas que habrán de ser tomadas en cuenta para llegar a la toma de decisión.

Por otro lado, en el caso de las iniciativas muy bien estructuradas con una argumentación muy justificada y por ende racional, se presenta la situación por de que los legisladores se allanen o se adhieran a la propuesta sin discusión, incluso sin generar inquietud en los sectores y los grupos de interés que se ven afectados con la propuesta normativa.

De esta manera es necesario que los diputados y el cuerpo técnico de la comisión revisores de la iniciativa realicen una hermenéutica en la argumentación que se presenta en la exposición de motivos, ya que como señala Cárdenas Gracia “los textos normativos exigen algo más que el análisis lingüístico. Exigen un círculo hermenéutico establecido entre el intérprete, las formulaciones normativas y los hechos; para enlazar la operación semántica con la operativa y provocar la conversión de la norma en hecho.”⁴⁵²

⁴⁵² Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, Serie: Cultura Jurídica, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 55.

En este sentido los legisladores tienen la responsabilidad de avalar el dictamen que contiene la propuesta del texto normativo que se pretende insertar en el orden jurídico vigente, por lo que es necesario que el cuerpo técnico de la comisión sea muy cuidadoso a la hora de redactar el texto normativo, toda vez que es facultad de las comisiones modificar la propuesta contenida en la iniciativa y por ello una labor hermenéutica sobre la iniciativa ayudará en buena medida a pulir la literalidad de la propuesta normativa junto con los argumentos vertidos para apoyar su aprobación.

Es muy característico en las iniciativas de los legisladores que se presenten aforías. Estas revelan en muchas ocasiones la carencia de juicios de racionalidad como los que se exponen en la obra *Contribución hacia una teoría de la legislación* de Manuel Atienza, toda vez que gran parte de las propuestas de los diputados pueden ser calificadas como ocurrencias o inferencias inmediatas que pretenden proponer la legislación de una situación de hecho, sin haber realizado un examen previo de lo que se pretende regular, aunque muchas veces son tildadas como loables.

De este modo, uno de los problemas técnico-jurídicos que presentan las iniciativas es que en su exposición de motivos llena de una carga emotiva implícita en los argumentos retóricos para despertar la sensibilidad de un auditorio. Como lo sostenía Chaín Perelman, cuando mencionaba que los argumentos retóricos no tratan de establecer verdades evidentes, pruebas demostrativas, sino de mostrar el carácter razonable de lo plausible de una determinada decisión u opinión.⁴⁵³

Para analizar una iniciativa y dictaminarla, la teoría de la legislación y la técnica legislativa pueden auxiliar para analizar la racionalidad de esta etapa del proceso legislativo consistente en la revisión y discusión. Por ello los niveles de racionalidad propuestos por Atienza pueden servir como directrices para llegar a la conclusión de aprobar o desechar las iniciativas de los legisladores las cuales si

⁴⁵³ Tomado de Atienza, Manuel, (2005), *op. cit.*, p. 48.

bien ya se habían mencionado en el capítulo anterior, consideramos pertinente asociarlas con la labor de argumentación legislativa como se expone a continuación:

La racionalidad lingüística busca que las normas jurídicas contengan expresiones entendibles con facilidad y sin vaguedad pues la ley se manifiesta en un lenguaje y éste debe comunicar al destinatario un mensaje claro por lo que la reducción de la ambigüedad, vaguedad o redundancia del lenguaje es una condición de racionalidad de la ley.⁴⁵⁴ En este sentido los asesores deben observar las reglas gramaticales para estructurar muy bien los textos legales que habrán de ser incluidos en el dictamen, por lo que será necesario mencionar sus argumentos de índole gramatical en caso de que se hagan adecuaciones de escritura a la propuesta original.

La racionalidad jurídico-formal nos guiará a verificar si la propuesta cumple el objetivo de la sistematicidad en el orden jurídico observando la completitud, coherencia y homogeneidad del sistema jurídico para que esta se inserte formalmente sin contradicciones, antinomias, redundancias y sin lagunas, para así ver al derecho como un medio para alcanzar la certeza a través de un previsión de la conducta humana.

La racionalidad pragmática nos orienta a revisar si la propuesta legislativa cumple con la adecuación de la conducta o comportamiento de los destinatarios de la ley a lo prescrito por la misma, haciendo necesario que se presente una correspondencia de lo prescrito con la ejecución de sus destinatarios haciendo énfasis en la eficacia de las normas. Sobre esto Alf Ross, concibe al derecho vigente como “el conjunto abstracto de ideas normativas que sirven como un esquema de interpretación para los fenómenos del derecho en acción, lo que a su vez implica que estas normas son efectivamente obedecidas, y que lo son porque ellas son

⁴⁵⁴ Suárez Romero, Miguel Ángel, *Crisis de la ley y Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2015, p. 160 y 161.

vividas como socialmente obligatorias⁴⁵⁵, por lo que para alcanzar esto la racionalidad pragmática en el momento de crear normas generales, se debe respetar la correlación con hechos físicos, económicos, sociales, culturales y políticos, para potencializar la eficacia en realización de las prescripciones legislativas.

La racionalidad teleológica implica asegurar la realización de la norma y la consecución de sus fines. Esto puede entenderse como la aplicación del espíritu de la ley, es decir, que los fines para los cuales fue creada, modificada, adicionada o suprimida una o varias disposiciones jurídicas pueden materializarse por medio de su observancia, como sería el caso de reformas estructurales en materia económica, las cuales se exige el mayor beneficio al menor coste como por ejemplo las recientes reformas en materia financiera, de comunicaciones y energética.

En medida que los asesores y cuerpo técnico examinen estos niveles de racionalidad, se estará logrando complementar un proceso legislativo que observe la técnica legislativa requerida, ya que como lo menciona Atienza, el legislador, en definitiva no es profesionalmente un jurista, sino un político; de manera que tampoco sus argumentaciones deberían considerarse, en sentido estricto, como argumentaciones jurídicas. Este autor también señala que la argumentación legislativa es más abierta y menos estructurada, y ante el hecho de que los legisladores representan intereses de algún sector o alguna clase social, dependen de las organizaciones políticas que les han promovido para ocupar el cargo y desarrollan su función de manera más o menos ocasional, sin que se les exija para ello ninguna preparación específica.⁴⁵⁶

Si bien existen excepciones de legisladores que verdaderamente con doctos en la materia parlamentaria y jurídica, lo cierto es que la gran mayoría no lo es y es

⁴⁵⁵ Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, trad. de G. Carrió y O. Paschero, México, Fontmara, 1993, p. 18.

⁴⁵⁶ Atienza, Manuel, *Cursos de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013, p. 713.

por eso que se cuenta con recursos financieros para contratar profesionales que los auxilien, como sus asesores y los cuerpos técnicos de las comisiones.

Entonces, la tarea de los asesores y cuerpo técnico de las comisiones consistirá básicamente en estudiar y analizar los problemas normativos que se presentan en el proceso discursivo de las iniciativas. El problema normativo plantea revisar las hipótesis de las iniciativas sustentadas en hechos sociales que tienen como objetivo demostrar la necesidad de crear, modificar, derogar, abrogar, suspender o extender la vigencia de una ley.

Pero la tarea no es tan sencilla en el sentido de que el cuerpo técnico de la comisión, en teoría debe hacer una labor imparcial y objetiva, toda vez que a diferencia de los jueces, que también estudian y analizan los hechos y las pruebas que le son presentadas por los litigantes poseen un alto grado de independencia y autonomía para resolver, el legislador en cambio está constreñido a una disciplina partidaria y no debe ir en contra de los intereses de los grupos que representa, por ello aquí es donde se agudiza el problema normativo para sacar adelante o rechazar una propuesta legislativa, por lo que el recurso de la deliberación será la vía para justificar sus razones en las que se apoye su posición sobre el tema en discusión. Por esta situación, los asesores reiteradamente se encuentran en la encrucijada de atender a la objetividad e imparcialidad, o bien, por el interés político de los legisladores y a diferencia de lo que ocurre en la sede judicial, la argumentación legislativa maneja un esquema de razonamiento adecuado (medio-fin) en donde las interacciones entre edictos, destinatarios, sistema jurídico, fines y valores permiten construir un encadenamiento de argumentos en donde unos más sólidos que otros excluyen a los débiles, pero independientemente de todo esto, un argumento de peso siempre será el que proviene de los detentadores de poder para decidir, por lo que hablamos aquí de un poder fáctico que tiene la potestad de reforzar el encadenamiento argumentativo o desestimarlos incluso irracionalmente.

En este orden, la corrección de una decisión legislativa depende de que el contenido y la forma de la ley sean claros, sistemáticos (que no generen contradicciones ni lagunas), eficaces, socialmente efectivos, axiológicamente adecuados y eficientes.⁴⁵⁷

En este sentido, Atienza indica que la evaluación de la argumentación legislativa es distinta a la judicial en virtud que esta última se orienta hacia el sistema jurídico (abarcando desde las disposiciones constitucionales y legales, la jurisprudencia y la doctrina, la teorías jurídicas, las fuentes, la valoración de pruebas, la interpretación, etc.) mientras que la primera lo está hacia el sistema social y no el jurídico. Esta postura parcialmente la comparto, en virtud que el legislador para emitir una propuesta si tiene que tomar en cuenta primeramente el marco jurídico constitucional, y desde luego las comisiones dictaminadoras es lo primero que evalúan, ya que por más argumentos a favor que pueda llevar una propuesta, si es notoriamente contraria a una disposición constitucional, no debe ser aprobada. Un ejemplo de esto sucedió en la LXI Legislatura, cuando se presentó un proyecto de ley de la juventud, el cual fue aprobado en la comisión de juventud y fue llevado al pleno de los diputados para su votación, justo antes de ser discutido y votado dicho proyecto, el diputado Jaime Cárdenas atisbo sobre el procedimiento y argumentó que no había lugar a tal discusión y mucho menos votación en virtud que la Cámara apenas había aprobado una reforma constitucional para dotarle al Congreso la facultad de legislar en materia de juventud, lo cual fue racionalmente aceptado por la asamblea y se retiró el proyecto.⁴⁵⁸

Entonces el contenido de la argumentación legislativa incluida en un dictamen, debe orientarse a justificar normas generales que se aplicarán en el futuro y para mostrar que el contenido y la estructura de las leyes producirán tal grado de comunicabilidad, sistematicidad, eficacia, etc., es necesario contar con

⁴⁵⁷ *Ibíd*em, p. 715.

⁴⁵⁸ Diario de los Debates, LXI Legislatura, AÑO III, No. 18, 22 de marzo de 2012.

conocimientos que tengan mayor conexión con las ciencias sociales y con la filosofía moral y política.⁴⁵⁹

Es así que la argumentación legislativa se aprecia como una labor colectiva que involucra a los legisladores, sus asesores y lógicamente como al cuerpo técnico de la comisión. Respecto a la formulación del discurso argumentativo, la labor interpretativa juega un papel muy importante como ya lo mencionábamos, puesto que esta actividad dependerá en mucho el tránsito de la iniciativa en el proceso de elaboración dictamen al atribuirle un significado a la intención de la propuesta legislativa y precisamente de ahí partir para escudriñar los argumentos que la convaliden o bien la desechen.

Guastini apunta sobre las técnicas interpretativas para comprender el significado de un texto jurídico, en la medida que pueda este ser oscuro o discutible por lo que es necesario un ejercicio de interpretación utilizando ciertas técnicas. En el caso de la argumentación legislativa será necesario ya que se habrá de interpretar un acontecimiento histórico o social, comúnmente “interpretar” significa conjeturar una relación causa-efecto entre un cierto hecho (conjunto de hechos) condicionante y un hecho (o conjunto de hechos) condicionado.⁴⁶⁰Lo anterior es así ya que la exposición de motivos de una iniciativa contiene diversos datos sobre hechos sociales que motivan la proposición de una nueva disposición normativa, en virtud que las normas generales y abstractas regulan situaciones de hecho en la vida social de las personas.

Así es que las técnicas de interpretación utilizadas durante el proceso legislativo en la etapa de dictamen coadyuvan en gran medida a la construcción argumentativa para sostener la decisión de aprobar o desechar una iniciativa. Pero al afirmar lo anterior, es preciso advertir que no todas las técnicas de interpretación pueden ser medios efectivos para alcanzar una buena argumentación, ya que por

⁴⁵⁹ Atienza, Manuel, (2013), *op. cit.*, p. 716.

⁴⁶⁰ Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell, 9ª ed., México, Porrúa, 2012, p. 2.

ejemplo la interpretación literal de una propuesta legal, es decir, de los textos propuestos que crean, modifican, adicionan o suprimen una o varias disposiciones jurídicas, puede conllevar a problemas de técnica jurídica en razón de que es necesario adecuar los enunciados que permitan, para empezar la racionalidad lingüística.

Entonces, para poder llevar a cabo esta adecuación, es necesario partir de una interpretación correctora, la cual se caracteriza por estar en oposición a la literal por atribuir un significado distinto al literal pero solo en un sentido más restringido o por el contrario más amplio.⁴⁶¹ A partir de esta afirmación podemos comprender que muchas ocasiones, las comisiones al formular sus dictámenes, muchas veces corrigen el texto propuesto cuando la argumentación ha surtido el efecto deseado que no es más que el de persuasión para aprobar la propuesta, y que a partir de una interpretación correctora de los hechos, es posible que los legisladores estén de acuerdo en aprobar la iniciativa con modificaciones para restringir o ampliar el alcance.

A diferencia de las técnicas de interpretación jurídica utilizadas en la aplicación del derecho, en el ámbito de la creación lo que los legisladores interpretan principalmente son los hechos y argumentos que se exponen en la iniciativa y que se contrastan a su vez con la interpretación de los argumentos que otros actores involucrados en el proceso legislativo llevan a la discusión.

Ahora bien, para realizar la labor argumentativa que se plasma en un dictamen se debe partir de los siguientes presupuestos:

- a) La existencia de un problema
- b) El concurso de los interlocutores
- c) Un lenguaje común a los sujetos de la argumentación

⁴⁶¹ *Ibidem*, p. 32.

d) Que ese concurso se mantenga durante todo el proceso argumentativo.⁴⁶²

La existencia del problema supone el punto de partida para el estudio y análisis de la iniciativa, este se presenta en la realidad social y es recogido en la exposición de motivos como un cuestionamiento de hechos que afectan la vida social. Al focalizar el problema, al legislador le surge la idea de solucionarlo por medio de la supresión o formulación de una o varias disposiciones legales, por lo que en este sentido se debe estudiar y concluir si tal propuesta es necesaria y viable para mejorar la convivencia social.

Ya adentrándonos en el estudio, este proceso debe contemplar la participación de los interlocutores para forma parte en la construcción de la argumentación, ya sea a favor o en contra, en condiciones de libertad, igualdad, de ahí que reiteradamente las comisiones convoquen a los foros de consulta para facilitar la participación activa de los involucrados, a fin de que los legisladores tomen en cuenta sus argumentos a la hora de decidir.

Por lo que respecta al lenguaje, este debe ser común ya que implica que se extienda a los sujetos de la argumentación que es compartido por ellos y que existe un acuerdo expreso o tácito en él, en sus contenidos y/o en sus formas fundamentales como lo sostenía Perelman, al precisar que la argumentación tiene como premisas de las que parte, acuerdos sobre hechos, verdades, presunciones, valores, jerarquías, lugares y que ello vale para auditorios universales, particulares y discusiones.⁴⁶³

Por último, la necesidad de que se mantenga el concurso de los interlocutores durante todo el proceso argumentativo obedece a la importancia de cuidar la el aspecto democracia deliberativa imprescindible para el proceso legislativo, en

⁴⁶² Piña Reyna, *op. cit.*, p. 128 y 129.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 130.

donde la participación activa de los actores involucrados permite fortalecer la legitimidad de la toma de la decisión.

Esto último tiene razón de ser ya en palabras de Manuel Atienza la argumentación legislativa contiene elementos dialécticos y retóricos, en donde los contendientes en torno al debate de una iniciativa, por lo que respecta a los legisladores que presionan a favor o en contra de la propuesta, generalmente no tienen la obligación de justificar el sentido de su voto y no solo no son expertos en la materia debatida, sino que muchas veces ni siquiera puede decirse que tengan una idea razonablemente fundada acerca de lo que están votando. Y por lo que hace a los elementos retóricos, un aspecto interesante por destacar es que la fuerza de persuasión no se ejerce únicamente hacia dentro de la asamblea, sino hacia a fuera, hacia la opinión pública.

Con todo lo anterior, la tarea argumentativa que realizan las comisiones constituye una labor de lo más trascendental en la función legislativa, la mayoría de las veces realizada por el personal técnico y avalada los propios legisladores. Es por ello que los diputados, especialmente los presidentes de comisiones requieren contar con personal altamente especializado en las materias de competencia de cada comisión para que se formulen dictámenes que justifiquen con un alto grado de racionalidad las decisiones de aprobar o desechar una propuesta legislativa y para ello se debe comenzar la revisión a la estructura ocupacional que existe en la Cámara de Diputados, específicamente en lo que respecta al servicio civil de carrera, lo cual abordaremos en el siguiente punto.

4.3. Propuesta para implementar el servicio de carrera en las comisiones.

Podemos apreciar que la inaplicabilidad del servicio de carrera en la Cámara de Diputados, ha generado que las necesidades del trabajo legislativo no sean atendidas con celeridad, ya que al día de hoy existe un rezago legislativo

considerable con iniciativas congeladas y algunos dictámenes que no se encuentran bien fundamentados y carecen de contenido argumentativo.

Por otro lado, tenemos que la renovación de los diputados que se da cada tres años, deja un margen muy cerrado para impulsar cambios legislativos sobre bases epistémicas de los fenómenos sociales, debido a que el personal de las comisiones que dictamina es transitorio y deja sus cargos al término de cada legislatura.

Dado que el proyecto de implementación del servicio de carrera no fue resultado de un proceso lógico y continuo, sino de circunstancias políticas de inestabilidad e incertidumbre frente a cierto vacío institucional, ocasionado por la nueva pluralidad partidista, es pertinente señalar las deficiencias del trabajo legislativo en su conjunto, las cuales pueden ser subsanadas mediante una transformación del servicio de carrera implementado.

La teleología del proyecto fue la optimización de los servicios administrativos para apoyar la labor sustantiva de los legisladores por medio de estrategias como: la reestructuración organizacional de la administración, planeando y estimulando la especialización y profesionalización de los servidores públicos, mediante el servicio de carrera.

En este orden resulta importante mencionar los importantes cambios constitucionales, especialmente la reforma sobre derechos humanos, ya que justificaría el acceso de profesionales que conozcan del tema en virtud de que estos implican una amplia gama de bienes jurídicos tutelados que intrínsecamente requieren de un análisis epistémico conforme a la materia del derecho humano que se trate, al momento de dictaminar un proyecto de decreto que verse sobre uno o varios derechos humanos. En este contexto podemos citar a nuevamente a Weber que sostenía que “el patrón político que se enfrenta con el funcionario adiestrado, incorporado a la dirección administrativa e investido con la jerarquía formal de un

interlocutor válido, está en la situación del aficionado frente al experto”, lo mismo sucede con los diputados, que muchas veces ignoran los temas que se discuten y votan en las asambleas, pero tienen el poder de decisión, por ello es necesario que se auxilien con personal competente.⁴⁶⁴

Además en la Cámara de Diputados se discute y revisa el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica que cada propuesta de reforma a cualquier ley que tenga como objetivo potencializar algunos derechos humanos, podría impactar en el gasto público, lo cual tendría que ser analizado por expertos en finanzas públicas.

Si bien es cierto que en la Cámara de Diputados se dispone de un servicio de investigación que brindan los Centros de Estudios Especializados y el Servicio de Documentación, Investigación y Análisis, es cierto también que los programas operativos de estas áreas no se involucran directamente en el proceso de dictaminación de las Comisiones, por lo que su labor no ayuda en buena medida a abatir el rezago legislativo.

Ante estas nuevas circunstancias, es necesario fortalecer el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados mediante la modificación al marco normativo de este, teniendo como fin un mejor trabajo de las comisiones legislativas que dictaminan las iniciativas de los legisladores.

Si en los procesos de dictaminación de los asuntos turnados se involucra la participación de expertos en la materia de cada comisión legislativa, seguramente se tendrían mejores contenidos y argumentos que sostengan la resolución acordada para aprobar o desechar las pretensiones de dichos asuntos.

Así por ejemplo, dentro del Poder Judicial el asunto es secular, si bien venturosamente ha sido abatido en la última época, con la ayuda, entre otras

⁴⁶⁴ Weber, Max, (2001), *op. cit.*, p. 92.

medidas, del crecimiento estructural de ese Poder que ha sido dotado de más tribunales y juzgados, que es decir de más juzgadores y funcionarios judiciales en general, medida ésta que, por cierto, no aparecería como aplicable para el Poder Legislativo, pues resultaría totalmente desatinado suponer que con la elevación del número de legisladores o del cuerpo asesor parlamentario y administrativo de las Cámaras del Congreso se solucionaría el problema, cuando de hecho los actores políticos.⁴⁶⁵

En este sentido el servicio de carrera de la Cámara de Diputados debería coadyuvar de mejor manera a la función legislativa si primordialmente atendiera el cúmulo de asuntos que se genera en las comisiones legislativas, ya que con ello el rezago legislativo podría disminuir si el personal del servicio civil de carrera se adscribe a las comisiones, toda vez que la vinculación directa que tendría en la labor de dictaminación atemperaría la carga de trabajo.

También insistimos en que la carga de trabajo de las comisiones varia, ya que no es lo mismo la cantidad de asuntos que recibe una comisión cuya materia reviste mayor interés, o mejor dicho, más campo legislativo como es el caso de las comisiones de justicia y hacienda, en relación a otras como cultura o de deporte, en donde la diferencia de la acumulación de asuntos es abismal. Esta diferencia no es considerada en cuanto a la racionalización de los recursos humanos y económicos que disponen, en virtud de que a todas las comisiones se les otorgan lo mismo.

Por todo lo anteriormente tratado, se debe transformar el servicio de carrera reformando profundamente el actual Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera con el fin de que el proceso de administración y desarrollo del personal cumpla con los principios de profesionalización y se pueda adscribir a las comisiones legislativas, ya que el Estatuto en la actualidad es inaplicable. Como muestra el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, al que alude el Estatuto, nunca se constituyó, todavía más

⁴⁶⁵ Camacho González, Luis Alfonso, *op. cit.*, p. 176.

penoso es de que se han omitido publicar las convocatorias sobre los concursos para las plazas vacantes en los Centros de Estudio desde hace ya más de diez años, ya que estas se ocupan bajo el amparo de acuerdos de los órganos de gobierno que facultan a los directores insaculados por estos mismos-a nombrar libremente a los interinos, sin requerir ningún tipo de perfil.

Volviendo a Weber en cuanto a la afirmación de que “el conocimiento técnico del perito fue deviniendo cada vez más la base de la situación de poder del funcionario. Por consiguiente, el gobernante se vio obligado a descubrir una manera de utilizar el conocimiento especializado de los peritos sin perder por ello su posición dominante”.⁴⁶⁶ Esto sigue vigente en el quehacer parlamentario, pues las decisiones de los diputados sobre la aprobación o rechazo de un proyecto de ley debe tener argumentos racionales, pues la motivación exigida para justificar las decisiones de los órganos públicos es un deber constitucional de la más alta importancia, por constituir así una garantía constitucional.

Es menester que un órgano pilar del Estado Mexicano, como es la Cámara de Diputados cuente con personal altamente calificado, con las credenciales necesarias para enfrentar el reto de hacer más eficiente y eficaz la función legislativa, pues el pueblo requiere de leyes más justas y más acordes a la realidad social, no puede seguir imperando la situación de la improvisación en la formulación de dictámenes con carencia de argumentos válidos.

Eliseo Muro indica que un parlamento moderno debe disponer de especialistas en derecho parlamentario y técnica legislativa, así como en temas sobre los cuales debe legislarse, analistas de políticas públicas e investigadores, etc. De ahí que los órganos legislativos deban promover el intercambio, la investigación, la producción de conocimientos y su difusión, con el fin de contribuir al crecimiento de ambas disciplinas. Igualmente se requiere de implementar proyectos de capacitación que posibiliten aplicación de esos conocimientos. Sobre

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p. 97.

la comisión legislativa este autor menciona que este cuerpo deliberativo debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo, es decir, contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos, para un debate equilibrado y representativo de las diversas opiniones presentes en el Parlamento.⁴⁶⁷

Hablar de un servicio de carrera implica retomar la idea de premiar el mérito y la capacidad de las personas para acceder o ascender al aparato burocrático, y el mejor racero para llevarlo a cabo es el examen en los conocimientos y aptitudes. Sin embargo, los exámenes comportan riesgos, por ello comparto la idea de Max Weber acerca de que la democracia toma una actitud ambivalente frente a los exámenes especializados, al igual que frente a todos los fenómenos burocráticos, a pesar de que la democracia misma propicia estos fenómenos. Por una parte los exámenes especiales implican, o parecen implicar, una selección de los individuos calificados provenientes de todos los estamentos sociales, lo que supone una igualdad de oportunidades. Por otra parte, la democracia se resiste a que un sistema de mérito y certificados educativos cree una casta privilegiada, y quizá esta aseveración efectivamente se aplica en México, ya que en la Cámara de Diputados el servicio de carrera está secuestrado por las cúpulas partidistas por medio de los líderes parlamentarios que representan sus intereses.

Es así que para lograr una implementación eficaz del servicio de carrera que incida realmente en una mejora tangible en la función legislativa debe comenzar por tener en cuenta tres directrices: la austeridad, la profesionalización y especialización, y la orientación a apoyar las comisiones.

La austeridad implica que los recursos financieros destinados a los servicios personales se racionalicen de mejor manera, es decir, se propone reducir las estructuras de los centros de estudio y ampliar la estructura del cuerpo técnico de las comisiones.

⁴⁶⁷ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, p. 20-21.

La profesionalización y especialización debe enfocarse a reclutar personal que cuente con las certificaciones académicas (títulos y grados) y sobre todo la pertenencia al área de conocimiento según los temas inherentes a cada comisión, así como la realización de exámenes de conocimientos llevados a cabo por instituciones académicas de prestigio.

En cuanto a la orientación de apoyar las comisiones, considero que es la directriz más importante ya que las comisiones están urgidas de apoyo en recursos humanos calificados en virtud que en ellas recae la mayor carga de trabajo legislativa, pero debe advertirse que no a todas las comisiones, sino solo aquellas en las que se concentra mayor rezago legislativo, tal y como se apuntó anteriormente, ya que con ello podrá desahogarse con más celeridad los asuntos turnados y no representará cargas económicas mayores, además que se estará garantizando que el personal del servicio de carrera que quede adscrito a las comisiones, pueda seguir desempeñando su cargo y aportando sus conocimientos en la materia sin que el término de cada legislatura represente un peligro para su estabilidad laboral.

Esta propuesta podría concretarse mediante la expedición de un nuevo estatuto para el servicio de carrera exclusivo para las comisiones legislativas, ya que resultaría benéfico dotar de un régimen especial a los servidores públicos que se involucran a fondo en el trabajo resolutivo de las comisiones que aplicarles el mismo racero de los funcionarios administrativos, toda vez que la labor de investigación y argumentativa que se realiza para formular un dictamen requiere un rigor metodológico que implica cierta formación académica, pero a la vez, dada la naturaleza política de las comisiones es necesario establecer disposiciones jurídicas para definir las formas y procedimientos para el ingreso, capacitación, evaluación y separación del servicio, debido a que las necesidades de una comisión son diferentes a las áreas administrativas.

Conclusiones

Primera. En la hipótesis propuesta para este trabajo, se conformó por la variables que planteaba de que si se implementa el servicio de carrera en la Cámara de Diputados, la función legislativa podrá desarrollarse con mayor eficacia, siendo esta la variable dependiente. Con esta hipótesis planteada se desarrolló la investigación comenzando por explicar que es un servicio de carrera, lo cual para poder adentrarnos en este tema fue necesario esbozar en primer lugar lo que engloba el servicio público, ya que el de carrera podríamos considerarlo como un subgénero de este.

Segunda. Históricamente, desde las primeras civilizaciones, el Estado fue creado para organizar y dominar a la población dentro de un determinado territorio. Básicamente los que dio origen a lo que podemos llamar Estado, fue la necesidad de administrar los territorios conquistados, por lo que el sometimiento de los habitantes tenía que ser garantizado para generar riqueza y con ello procurar el bienestar común de la sociedad. Esto permitió organizar a la sociedad mediante la división del trabajo, la imposición de tributos y la constitución de grupos para las fuerzas del orden, ya que el Estado desde sus inicios fue detentador del monopolio de la fuerza pública.

Es así que el Estado tutelaría diversos bienes jurídicos básicos como la vida, la igualdad, la seguridad y la libertad a los cuales protege mediante el

establecimiento de un orden normativo. Adicionalmente, el Estado ofrece servicios públicos para satisfacer las necesidades generales de la población y lograr la gobernabilidad lo que implica que el interés público se encuentre en todas las actividades del Estado.

Tercera. Conforme las sociedades fueron evolucionando, su gobierno también, lo que dio paso a una modernización en la administración pública para que el Estado cumpliera eficazmente sus cometidos. Entre los cambios más importantes, fue la aparición del Estado moderno y posteriormente el constitucional liberal, en donde la división de poderes y el establecimiento de derechos del hombre y del ciudadano marcarían un hito en la historia política, jurídica, social y económica del mundo. Es aquí donde los gobiernos de varios países del mundo, sobre todo de la Europa occidental y de los Estados Unidos de América, plantearían establecer una administración pública para satisfacer las necesidades y proteger los intereses de la nación llevando a cabo su función pública.

La función pública es esencialmente una abstracción que se determina por la naturaleza del poder del Estado, el cual siendo un ente que ejerce un poder dominante, reparte o mejor dicho, distribuye mandatos en los diversos órganos públicos, conformados por personas o bien, servidores públicos que tienen la encomienda de dar cumplimiento a dichos mandatos para que el Estado los cumpla.

Es así que la moderna organización del servicio público abarca por un lado toda una estructura burocrática conformada por hombres y mujeres, instituida por el poder público para poder llevar a cabo su función pública, estatuida mediante normas jurídicas que determinan los puestos, las funciones, los derechos y obligaciones de todas las personas físicas que fungen como servidores públicos.

Cuarta. Los servidores públicos constituyen el elemento subjetivo de la burocracia y de la administración pública y a su vez son sujetos de relaciones jurídicas con el Estado, en donde por medio de las entidades o dependencias

poseen personalidad jurídica y patrimonio propios para ser sujetos de derechos y obligaciones.

Los servidores públicos se clasifican en categorías que permiten distinguir sus funciones dentro de la estructura burocrática, contando así en una primera categoría a los electos por medio del sufragio universal popular (presidente de la república, gobernadores, alcaldes, diputados federales y senadores); los que son electos o ratificados por los representantes populares (ministros de la corte, del tribunal electoral, consejeros electorales, titulares de organismos públicos autónomos, administración pública descentralizada, etc.); los funcionarios de mando que se encuentran al frente de despachos, (secretarios de estado y titulares de administración pública desconcentrada); los funcionarios de mando internos (directores generales, de área, coordinadores, subdirectores y jefes de departamento); por último los trabajadores de base, sindicalizados y operativos de confianza).

Estas categorías no solo determinan las funciones de los servidores, sino que también la concesión de ciertos derechos y obligaciones, aquí básicamente existen dos tipos de relación laboral, de base y de confianza. En las relaciones laborales de confianza, se agrupan todos los servidores de mando, mientras que en las de base, están solo aquellos que cumplen con funciones de apoyo y que no representan el ejercicio de mando, de representatividad, de manejo de recursos financieros, materiales, de auditoría, inspección y vigilancia.

Quinta. Dentro de la estructura del servicio público, encontramos al servicio profesional de carrera, establecido ante la necesidad de continuidad que ante la periodicidad incierta en los cargos de titularidad de muchas dependencias, se debe plantear que por lo menos exista personal cualificado que ante los cambios, pueda servir a mantener el buen funcionamiento de la institución, así como de apoyar a la estructura jerárquica a organizar el trabajo y cumplir con sus deberes.

Se ha considerado que teóricamente las personas que conforman el servicio civil de carrera, deben estar desprovistas de afinidades políticas, ya que las labores que realizan deben revestir objetividad y eficacia, puesto que es con base a la aptitud, la capacidad y los méritos que se llega a formar parte del mismo.

Es entonces que definimos al servicio civil de carrera como una institución que se compone de políticas dirigidas a los servidores públicos con el objeto de que se profesionalicen para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión y el funcionamiento de los órganos del Estado al cual se encuentran adscritos y que comprende un sistema para el ingreso, selección, promoción y permanencia dentro del servicio público.

Vimos que existen dos tipos, o dos modalidades del servicio civil de carrera, como son el cerrado y el abierto. El primero se basa de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, su carrera profesional premiando el mérito y la antigüedad. El segundo en cambio, asiente contratar no sólo a personas con experiencia en el sector público, sino también a personas de otros sectores, donde compiten en igualdad de circunstancias, anteponiendo ante todo un cierto pragmatismo para que las necesidades del momento sean atendidas por individuos capaces en el momento.

Las relaciones laborales del personal adscrito al servicio civil de carrera, si bien pertenecen a la categoría de confianza por ministerio de ley, si cuentan con derechos en cuanto a la permanencia, en virtud que si bien pueden ser removidos por ciertas causales establecidas en la ley, también por ley pueden ser acreedores a una indemnización.

En nuestro país el servicio civil de carrera comenzó a gestarse desde el los intentos de Justo Sierra en el porfiriato, pero fue hasta la década de los ochentas del siglo XX en donde había que reivindicar al aparato gubernamental con la

credibilidad y la recuperación de la confianza de la sociedad, que se comenzaron a cristalizar acciones para instituir el servicio civil de carrera. Siendo hasta el año 2003, ya con el gobierno de la alternancia, se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, dando lugar a la concreción en su implementación dentro del servicio público.

Sexta. Vimos que el poder legislativo es el órgano del Estado encargado de la función pública legislativa. Este poder, se constituye en un cuerpo colegiado con carácter representativo llamado también parlamento en el que sus miembros ingresan ordinariamente por votación popular.

Los parlamentos funcionan en asamblea para discutir los asuntos de interés general, y que en la actualidad no solo llevan a cabo la función de legislar, sino de control y vigilancia del gobierno.

En México, la Constitución establece que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se conforma por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, lo que se traduce en que nuestro país cuenta con un sistema bicameral. Al ser México un Estado Federal, el poder legislativo de las entidades federativas ostentan un sistema unicameral, conformado únicamente por la Legislatura del Estado-

En cuanto a la función legislativa consiste fundamentalmente en la producción de normas generales y abstractas que formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, observando dos formalidades esenciales, el órgano que las produce, el cual tiene que pertenecer al poder legislativo y por otro lado observar los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes.

Los procedimientos de formulación de las leyes, así como el desarrollo de sesiones de las asambleas, se rigen por un conjunto de normas que en la doctrina

jurídica es concebido como el derecho parlamentario. Este conjunto de normas reglamentan la organización del trabajo del órgano legislativo, constituyendo así la normatividad que contempla el procedimiento formal para que un proyecto de ley se convierta en norma jurídica.

Las fuentes del derecho parlamentario las encontramos en el marco jurídico la Constitución, la Leyes de los Parlamentos y en algunas otras, así como en los Reglamentos, los lineamientos y los acuerdos parlamentarios.

Séptima. Debido a que la Cámara de Diputados es la institución que representa el objeto de estudio en este trabajo, se analizó su organización y estructura en donde pudimos ver que se encuentra conformada por 500 diputados, y que a su vez estos se encuentran divididos en los grupos parlamentarios de acuerdo a la afiliación de partidos.

La Cámara de Diputados cuenta con diversos órganos que coadyuvan a llevar a cabo las funciones encomendadas por la Constitución, siendo el Pleno el más importante de todos, pues en él se cuenta con la totalidad de los miembros y es por medio de éste órgano en el que la Cámara logra ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales, de control, evaluación y las demás conferidas constitucionalmente.

También cuenta con otros órganos, como los de gobierno, que son la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajo Legislativos. Básicamente la función de la Junta de Coordinación Política cristalizar la expresión de la pluralidad de la Cámara, por lo tanto, es el órgano colegiado en el que se promueven entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden lo que resulta un medio eficaz para alcanzar consensos a la hora de las discusión de los asuntos en el pleno.

La Conferencia también conformada por los coordinadores parlamentarios tiene como principal función, lograr consensos en donde al ser un órgano colegiado, se adoptan sus resoluciones mediante acuerdos aprobados por la mayoría de sus miembros, utilizando el sistema del voto ponderado de los coordinadores, para que a su vez estos sean presentados en pleno para su validez. Por su parte, la Mesa Directiva es el órgano encargado de llevar el debate y las discusiones en las asambleas del pleno.

En cuanto a otros órganos dentro de la Cámara de Diputados, tenemos a las comisiones y comités, que son órganos de apoyo legislativo, conformados en por integrantes de todos los grupos parlamentarios, cuya función consiste en estudiar los asuntos que le son turnados por el pleno y su misión es la presentación de proyectos de resoluciones sobre cada asunto al pleno.

Octava. Por lo que respecta a la estructura administrativa y organización técnica, la Cámara de Diputados contempla una Secretaría General, encargada de coordinar las actividades de apoyo para que los diputados ejerzan sus funciones.

A su vez existe la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Financieros, en donde la primera tiene la función de apoyar los trabajos parlamentarios que se llevan a cabo en el pleno, en la Comisión Permanente y en las Comisiones legislativas, además de coordinar los servicios de documentación, información, la biblioteca y los Centros de Estudio.

Por su parte la Secretaría de Servicios Financieros se encarga de los procedimientos de carácter administrativo que permitan dotar con eficiencia y apego al marco jurídico aplicable los elementos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, los servicios generales, informáticos y de telecomunicaciones.

Es así como la Cámara de Diputados cuenta con una vasta estructura para apoyar a los diputados en su trabajo, separando las labores administrativas de las parlamentarias para así contar con áreas que se avoquen a una competencia determinada. Esta estructura, independientemente que pertenece al poder legislativo, posee las mismas características que cualquier otra estructura burocrática de la administración pública. Sin esta estructura de organización técnica y administrativas, los diputados difícilmente podrían realizar su encomienda constitucional, pues los servidores públicos fungen un papel importante en la preparación y organización de los trabajos de la vida institucional de la Cámara.

Novena. La función legislativa, es por antonomasia la principal función de la Cámara de Diputados, por ello la Constitución Política establece sus facultades y los procesos que se han de llevar a cabo para ejercer dicha función.

El proceso legislativo es el conjunto de procedimientos encaminados a la resolución de procedencia o rechazo sobre un proyecto de decreto que tiene como finalidad la creación de una ley, abrogarla, reformar, adicionar o derogar una o varias disposiciones de un ordenamiento con carácter de ley, llevado a cabo por los miembros del órgano legislativo.

En el proceso legislativo es idóneo que se incorporen aspectos técnicos y procedimentales para aprobar las proposiciones jurídicas de rango de ley, implicando la necesidad de que los procedimientos llevados a cabo en la formación de las normas se tengan que utilizar ciertos recursos epistemológicos. Es así que durante el proceso legislativo que inicia con la iniciativa que presentan los sujetos autorizados por la Constitución, se deben observar la técnica legislativa, la cual se define como el conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado para que las disposiciones legales sean claras, precisas, comprensibles, podrá cumplir de mejor manera su cometido.

También es importante tomar en cuenta los postulados de la teoría de la legislación, en virtud que auxilia a los legisladores y a sus asesores a examinar e interpretar la realidad social para producir el derecho. Es así que la técnica legislativa se dirige al cómo, mientras que la teoría legislativa se dirige al qué de las cosas. La técnica legislativa no va de la teoría a la práctica sino que nace de la práctica misma.

Décima. Propiamente el proceso legislativo comprende las etapas de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia. En nuestro trabajo analizamos cada una de ellas, haciendo énfasis en la aplicación de la técnica legislativa y la teoría de la legislación, toda vez que nuestro tema sobre el servicio de carrera, implica que el trabajo llevado a cabo durante todas las etapas del proceso, requiere de conocimientos técnicos, jurídicos, económicos, sociales y administrativos.

Lo que más destacamos del proceso legislativo para nuestro trabajo, fue la fase pre-legislativa, pues es en esta etapa donde emerge la idea a partir de la comprensión de la realidad social, en donde se puede apreciar la necesidad de regular una situación de hecho. Ello conlleva a analizar los hechos para que una vez habiendo decidido presentar la iniciativa, el legislador o sujeto con derecho a iniciativa deberá realizar un trabajo exhaustivo de argumentación y definir los aspectos lingüísticos, pragmáticos, sistemáticos, teleológicos y éticos, tal y como se expone en la contribución para una teoría de la legislación para que su propuesta transite.

En el apartado donde se expuso las etapas del proceso legislativo, se enfatizó que la labor de los cuerpos técnicos y de los asesores, ya sea de los grupos parlamentarios o diputados respectivamente constituye un pilar en el trabajo de los legisladores, ya que ellos son los que investigan, construyen y redactan los argumentos para la formulación de los proyectos de las iniciativa y de los dictámenes, elementales en el proceso legislativo. Vimos que la tarea de formular

una iniciativa y un dictamen constituyen una serie de actividades complejas de sesudo análisis sobre el impacto que puede traer la aprobación de un proyecto legislativo, por lo que se requiere el apoyo de profesionales del derecho y de otras disciplinas para realizar una clínica pródiga al momento de dictaminar su procedencia o rechazo.

Décima primera. Una vez que se examinó el proceso legislativo, pudimos observar sus complejidades, pues en la labor legislativa se involucran no solo aspectos de derecho, sino también de toda la realidad social misma, por ello consideramos menester que autoridades epistemológicas, es decir, profesionistas de diversas materias, los cuales coadyuvarían a los legisladores a que realicen su trabajo de manera eficaz. Esta razón es la que desde mi punto de vista constituye la justificación de la implementación del servicio de carrera en el poder legislativo.

Es así que al haber visto que la función legislativa y de control de los parlamentos del mundo tiene una gran importancia en la vida democrática de las naciones, varios países han instituido el servicio de carrera en sus órganos legislativos. Argentina, Alemania, Brasil, España, Francia, Italia, Inglaterra y Estados Unidos son los casos que vimos y en los que pudimos darnos cuenta que en casi en todos, el servicio de carrera se encuentra adscrito a las bibliotecas de las asambleas, lo cual es lógico puesto que el material bibliográfico es uno de los principales insumos de toda investigación. También apreciamos que los parlamentos en atención a la apertura con la sociedad, buscan robustecer sus argumentos para tomar sus decisiones, lo que conlleva a integrar una ardua tarea de investigación, consulta y recopilación de información para formular sus posicionamientos ya sea a favor o en contra de una propuesta o que hace necesario contar con los cuerpos técnicos de apoyo.

En el caso de México a nivel federal nuestro sistema de servicio civil de carrera es aún incipiente, incluyendo al del poder legislativo, pues con tan solo tres lustros de existencia los procesos de selección, evaluación, capacitación y

separación siguen presentando deficiencias, ya que el poder político que se ejerce tanto en la administración pública como en el poder legislativo sigue marcando una influencia total, lo que podemos hablar que más que una falla en la estructura, la cual estriba en las normas, es más una cultura corrompida por los intereses de grupo y de aquellos que detentan el poder.

Décima segunda. Con respecto al funcionamiento del servicio de carrera en la Cámara de Diputados concluimos tajantemente que es inoperante, sin importar que la vigencia del Estatuto, debido a la anuencia de los coordinadores parlamentarios que ha subsistido prácticamente desde la LXVIII legislatura en la que según se le iba dar continuidad a los procesos de ingreso, en donde si bien es cierto que en la LVII si se aplicó el Estatuto y si se hicieron algunas acciones para implementar el servicio, también es cierto que en la transición entre una y otra legislatura se suspendieron las acciones por cuestiones técnicas y operativas que no fueron bien justificadas en los acuerdos parlamentarios. Esto abrió la brecha para que las plazas que en teoría correspondían al servicio de carrera, prácticamente quedaran repartidas a los grupos de poder mediante la expedición de acuerdos de los órganos de gobierno en los que se permitiría la ocupación de esas plazas de manera provisional en tanto se implementaba el servicio de carrera.

Décima tercera. Se abordaron los problemas con respecto a los servicios personales de la Cámara de Diputados, lo cual representa un obstáculo para la implementación del servicio de carrera, ya que como lo mencionamos anteriormente, las plazas que quedan vacantes en los servicios parlamentarios, son ocupadas mediante designación directa de los titulares. Esto ha generado sobretodo en los Centros de Estudio y en los Servicios de Documentación, Investigación y Análisis que existan cambios continuos en su personal, generando desconcierto en el funcionamiento institucional de los servicios de información y análisis, ya que los cambios de legislatura conllevan a replantear el reparto de las plazas que fueron ocupadas por propuestas de los titulares o incluso diputados de la legislatura anterior.

Con respecto al personal de las Comisiones, estas ni siquiera fueron contempladas en el Estatuto del Servicio de Carrera, lo que ha generado severas deficiencias en su trabajo parlamentario. El “cuerpo técnico” adscrito a cada comisión es reclutado por designación directa del presidente, sin tener que pasar por evaluaciones ni ningún otro proceso, ya que rigorosamente no se requiere de ningún para desempeñar los cargos de secretario técnico, asesor o asistente parlamentario. La relación jurídica del cuerpo técnico con la Cámara de Diputados conforme a derecho es de prestación de servicios profesionales, bajo la modalidad de honorarios asimilados a sueldos aunque en los hechos puede advertirse que se trata de una verdadera relación de trabajo, por la subordinación y el horario de labores, lo que representa que queden excluidos de la estructura burocrática de manera nominal. Con base a lo anterior concluyo que la forma en que se maneja el personal de la Cámara de Diputados constituye un problema estructural, ya que estos tienen origen desde la misma normatividad y los acuerdos de los coordinadores parlamentarios.

Decima Cuarta. En cuanto a los problemas en el trabajo sustantivo, expusimos que el más importante y sobretodo el que más afecta la opinión pública que se tiene del poder legislativo, es el rezago de iniciativas y puntos de acuerdo. Pero no solo es la intensa carga de trabajo global de la acumulación, sino que esta se empeora por su desproporcionalidad, es decir, que de todos los asuntos turnados, cerca de la mitad se concentra en tan solo seis comisiones de las cincuenta y seis que actualmente se establecen en la Ley Orgánica. Esta situación, la considero por demás inequitativa, en virtud de que todas las comisiones reciben los mismos recursos humanos y financieros para el cumplimiento de sus funciones sin tomar en cuenta su particular carga de trabajo.

Décima quinta. Si la carga de trabajo y la limitación cuantitativa de los recursos humanos son problemas para el funcionamiento de las comisiones, tenemos que decir que la complejidad del trabajo parlamentario en estos órganos

de apoyo legislativo, también reviste complicaciones. Es el caso de la labor de investigación, consulta y recopilación de información que se realiza en las comisiones la cual debería contemplarse como una prioridad para dotarle de mayor apoyo, ya que si bien los centros de estudio y los servicios de la biblioteca no bastan para sacar adelante el desahogo de los asuntos.

La complejidad del trabajo de dictaminador, radica en una ardua labor de construcción argumentativa y esta es más importante incluso que la contenida en las iniciativas, ya que en el caso de estas últimas, la argumentación debe ser entendida como un discurso interpretativo de la realidad social, específicamente focalizada en un hecho. Por lo que en el caso de los dictámenes, los argumentos deben ser formulados con suma cautela, ya que en ellos estriba la determinación de la procedencia o rechazo de las propuestas legislativas.

A diferencia de la argumentación jurídica, la legislativa enfatiza los elementos retóricos, dialécticos y científicos en cambio la judicial abarca desde las disposiciones constitucionales y legales, la jurisprudencia y la doctrina, la teorías jurídicas, las fuentes, la valoración de pruebas, la interpretación y desde luego, la interpretación legislativa. En la legislativa es indispensable contar con el apoyo de profesionales de distintas disciplinas, porque el conocimiento y análisis de un hecho, siempre requiere de una autoridad epistemológica para que aporte elementos con el fin comprenderlo y determinar si es necesaria una nueva regulación.

Es por todo que se concluye en que es sumamente necesario implementar el servicio de carrera en la Cámara de Diputados con especial atención a fortalecer el trabajo de las comisiones, ya que al contar estas con personal altamente cualificado podrán desarrollar su labor dictaminadora con más ventajas que las que se ofrecen actualmente con las deficiencias en la contratación de su cuerpo técnico.

Anexo 1

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al proceso pendiente para instrumentar el servicio de carrera de la Cámara de Diputados en su vertiente parlamentaria, así como la implementación de un nuevo programa (Publicado el 05 de septiembre de 2011 en Gaceta Parlamentaria).

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, y al tenor de los siguientes

Considerandos

1. Que de conformidad con el artículo 38, 56 y 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el Estatuto para la Organización y Funcionamiento de las Secretarías y de los Servicios, la norma especial que regula –en lo conducente– la materia respectiva para la conformación de los cuerpos de la función parlamentaria y administrativa de carrera.
2. Que derivado de la expedición de un nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, así como de sus respectivas reformas; se prevé en su artículo 283 el establecimiento de un Servicio de Carrera tanto en el área parlamentaria como en la administrativa, sujeto a las normas que prevén la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, los artículos quinto transitorio del propio reglamento y octavo transitorio del decreto que lo reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de abril de 2011, a la letra establecen:

“Reglamento de la Cámara de Diputados

Transitorios

Quinto. La Cámara, a través de la Conferencia y dentro de los cuatro meses siguientes a la vigencia del presente decreto, deberá disponer las acciones y medidas necesarias para regularizar y concluir el proceso de instrumentación del Servicio de carrera de la Cámara, en su vertiente parlamentaria.

En dicho proceso, se dejarán a salvo los derechos adquiridos del personal hasta ahora considerado como aspirante al Servicio de Carrera en la vertiente parlamentaria que se encuentre en activo y con permanencia ininterrumpida en la institución desde la adquisición de tal calidad.

La Conferencia deberá verificar que los aspirantes al Servicio de Carrera cumplan con los requisitos que prevé el Estatuto en materia de ingreso y que no se encuentren en los supuestos de separación previstos por dicho ordenamiento.

Para establecer un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara en sus dos vertientes, la Conferencia expedirá los lineamientos respectivos, ordenará y vigilará que se realicen las acciones necesarias para la constitución de los órganos que prevé el Estatuto en materia de Servicio de Carrera y tendrá hasta antes de que concluya el Segundo Periodo de Sesiones del tercer año de ejercicio de la LXI Legislatura para concluir el proceso de instrumentación del programa.

Decreto que reformó el Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el DOF el 20 de abril de 2011.

Transitorios

Octavo. La Cámara de Diputados a través de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, deberá revisar el Estatuto durante la presente legislatura para que se formulen las adecuaciones correspondientes que armonicen su texto con la Ley y el Reglamento, a fin de emitir una opinión con el proyecto de reformas, para presentarlo a la Conferencia.”

3. Que durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica y el Estatuto, se inició el proceso respectivo para la conformación del servicio de carrera en sus vertientes parlamentaria y administrativa.

En dicho proceso, son de destacar tres publicaciones de la gaceta parlamentaria, primero la publicación del 8 de junio de 2000 en la Gaceta Parlamentaria, en la que se expidió Convocatoria al Curso Propedéutico para los Cuerpos de Servicio Civil de Carrera (Anexo 1) dirigido a personal que en ese momento prestaba servicios en distintas modalidades, celebrándose durante ese mes y julio, con la participación de 834 aspirantes.

Para el caso específico es de destacar los numerales 1.8 y 1.9 de la convocatoria respectiva que a la letra señalan:

“Convocatoria

1.8 Adicionalmente, los funcionarios de mandos medios y superiores, y demás personal de la Cámara, inscritos para ingresar al Servicio, serán evaluados en su experiencia profesional y trayectoria laboral en la Cámara de Diputados, mediante mecanismos objetivos y diferenciados;

1.9 En los casos necesarios, y con objeto de tener más elementos de evaluación, los aspirantes podrán ser entrevistados por /os integrantes del Consejo Directivo de Carrera o por un jurado designado por éste, y

Segundo, la del 27 de julio de 2000 (Anexo 2), relativa a la ratificación de acuerdos el 25 de julio de 2000 de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Sobre el particular, expresamente se dispone:

“...En reunión de 25 de julio de 2000 se ratificaron los acuerdos tomados en diversa del 24 de mayo del presente año, por los que se aprobaron el Programa para la Instauración del Servicio de Carrera y, en particular, lo relativo a la capacitación y evaluación de los funcionarios de la Cámara de Diputados aspirantes a ingresar a dicho servicio, así como el Programa de Entrega-Recepción de la Cámara de Diputados.

I. En lo relativo al Programa de Capacitación y Evaluación, se destacan los siguientes puntos:

1. La obligatoriedad del curso de capacitación para los funcionarios de estructura, secretarios técnicos, asesores y asistentes parlamentarios, personal por honorarios y trabajadores operativos de la Cámara que cubren el perfil mínimo, y el cual se impartió durante los meses de junio y julio del presente año.

2. La obligatoriedad de la evaluación sobre los conocimientos generales básicos y de criterio en las materias parlamentarias y de administración, la trayectoria y experiencia, así como en los casos en que se cuente con los elementos suficientes, el desempeño de los funcionarios.

Para este propósito se dará la plena validez a la evaluación general que realizará el próximo 12 de agosto la Universidad Autónoma Metropolitana y, asimismo, a la evaluación que realizará la Cámara la siguiente semana a los aspirantes a ingresar al Servicio de Carrera en el cuerpo de la función legislativa, prevista en el programa correspondiente.

3. La LVIII Legislatura resolverá lo relativo al ingreso de los funcionarios al Servicio de Carrera, para lo cual le serán entregados los expedientes correspondientes del personal que actualmente labora en la Cámara.

Por lo anterior, se mantendrán las contrataciones existentes en la Cámara, en sus mismas condiciones y términos, hasta que la LVIII Legislatura determine procedente en cada caso...”

Y tercero, la publicación de la Gaceta Parlamentaria del viernes 13 de octubre de 2000 (Anexo 3) del acuerdo de la Conferencia sobre las bases para el proceso entrega-recepción y

las relativas al personal de servicios profesionales de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, en específico:

“Primero

...b) Los prestadores de servicios profesionales aspirantes a ingresar al servicio de carrera que hayan participado en el primer proceso de capacitación y presentado la o las evaluaciones correspondientes, serán considerados para ser contratados, tomando en cuenta el resultado de sus evaluaciones, su experiencia y su trayectoria dentro de la Cámara. En tanto la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos determina lo conducente en cada caso, dichos servidores serán contratados por prestación de servicios profesionales y prestarán sus servicios provisionalmente a las áreas u órganos que determine la propia Conferencia...”

En este tenor, cabe señalar que al concluir la LVII Legislatura, se logró celebrar el Curso Propedéutico, y en agosto de 2000 su último mes de duración, con el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana, la evaluación de los aspirantes que participaron en el mismo.

4. Que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos de la LVIII Legislatura, una vez que conoció del proceso llevado a cabo en la LVII Legislatura, suscribió acuerdo (Anexo 4) para establecer como parámetro para aspirar a los cuerpos del servicio civil de carrera al personal de servicios profesionales, que además de la correspondiente inscripción al curso y asistencia al menos al 85% de sus sesiones como lo marcaba la convocatoria del 8 de junio de 2000, se debía obtener como mínimo 70 puntos en la evaluación. En dicho acuerdo, se dio por terminados los contratos de aquellos que no alcanzaron dichos parámetros.

5. Que el 16 de mayo de 2001, la Conferencia emite los Lineamientos que establecen la forma de Organización y Funciones de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros, así como la designación transitoria en los puestos vacantes del personal de confianza, mismos que en su contenido señalaban:

“Antecedentes

A)...D)

E) Que el proceso de estudio de las evaluaciones del personal que aspira a ingresar al Servicio de Carrera no ha concluido por parte de esta LVIII Legislatura, y que así mismo, la reestructuración de las unidades administrativas y oficinas planteadas en dicho instrumento supone cargas financieras que requieren un análisis de factibilidad detallado dentro de un marco de austeridad presupuestal y de necesaria compactación en el ámbito administrativo.

II. Objeto de los lineamientos

Los lineamientos tienen por objeto:

a) Determinar provisionalmente la estructura orgánica y funcional de las Secretarías de Servicios Parlamentarios, de Servicios Administrativos y Financieros, la Coordinación General de Servicios Financieros, la Coordinación de Comunicación Social y la Contraloría Interna, así como las unidades técnicas y administrativas que actualmente existen, con los recursos humanos y materiales que tienen asignados, respectivamente, para el cumplimiento de sus atribuciones; de conformidad con lo establecido en los artículos 49, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior, en tanto se revisa y pone en marcha el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de carrera de la Cámara de Diputados.”

Desde entonces, dichos lineamientos suspendieron la puesta en marcha del Servicio de Carrera que debía iniciar en el año 2000, y en consecuencia, la designación de puestos se llevó a cabo conforme a dicho instrumento.

6. Que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el marco del artículo Quinto Transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, ha considerado oportuno ratificar para el personal de estructura y prestadores de servicios por honorarios aspirantes al servicio profesional de carrera en la vertiente parlamentaria, los siguientes criterios para ser considerados en tal condición: a) haber cursado el propedéutico en los términos de la convocatoria publicada en la Gaceta Parlamentaria del 8 de junio de 2000 con un mínimo de 85% de asistencia; b) haberse sometido a la evaluación correspondiente; c) haber obtenido cuando menos 70 puntos en la evaluación; y d) conforme al propio artículo Quinto Transitorio citado:

“..En dicho proceso, se dejarán a salvo los derechos adquiridos del personal hasta ahora considerado como aspirante al Servicio de Carrera en la vertiente parlamentaria que se encuentre en activo y con permanencia ininterrumpida en la institución desde la adquisición de tal calidad.

La Conferencia deberá verificar que los aspirantes al Servicio de Carrera cumplan con los requisitos que prevé el Estatuto en materia de ingreso y que no se encuentren en los supuestos de separación previstos por dicho ordenamiento...”

7. Que de las disposiciones de los artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados invocados, se desprenden tres acciones específicas competencia de este órgano de gobierno:

a) Regularizar y concluir el proceso pendiente de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara, en su vertiente parlamentaria. (De la LVII Legislatura).

b) Expedir los lineamientos para un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera en sus dos vertientes, así como ordenar y vigilar que se realicen las acciones necesarias para la constitución de los órganos que prevé el Estatuto en materia de Servicio de Carrera.

c) La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, deberá revisar el Estatuto durante la presente Legislatura para que se formulen las adecuaciones

correspondientes que armonicen su texto con la Ley y el Reglamento, a fin de emitir una opinión con el proyecto de reformas, para presentarlo a la Conferencia.

De igual manera, deberá atenderse y observarse lo relativo a la previsión presupuestal necesaria para incluir en el Presupuesto de la Cámara de Diputados para el año 2012, lo relativo a estas disposiciones.

Por lo anteriormente expuesto, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo, emite el siguiente

Acuerdo

Primero. De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como en las consideraciones expuestas en el cuerpo del presente acuerdo, son de considerarse como aspirantes del servicio profesional de carrera en la vertiente parlamentaria, al personal que cumple con los requisitos determinados para tal efecto (Anexo 5). Con el objeto de que dicho personal concluya con el proceso pendiente de la LVII Legislatura, en su oportunidad, el Consejo Directivo determinará el procedimiento respectivo para conocer –en su caso– de la adscripción y nombramientos definitivos.

Segundo. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a la brevedad posible, procederá conforme a la normatividad aplicable, a la integración complementaria del Consejo Directivo del Servicio de Carrera y demás órganos.

Tercero. A partir de su conformación, se instruye al Consejo Directivo del Servicio de Carrera, a integrar una propuesta de lineamientos, mecanismos y acciones a seguir, que coadyuven con esta Conferencia a instrumentar un nuevo programa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en sus vertientes parlamentaria y administrativa.

Cuarto. De conformidad con los artículos 20, numeral 2, inciso h), y 34, numeral 1, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el marco del artículo Octavo Transitorio del decreto de fecha 12 de abril de 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril del mismo año, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias deberá remitir a la Mesa Directiva las observaciones al Estatuto en su vertiente parlamentaria, y a la Junta de Coordinación Política las observaciones al Estatuto en la vertiente administrativa y financiera, con el objeto de que en lo conducente y en su oportunidad la Conferencia proponga al Pleno las adecuaciones respectivas al citado ordenamiento.

Quinto. Publíquese el presente en la Gaceta Parlamentaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 2 días del mes de agosto de 2011.
Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbrica)
Presidente

Diputado Francisco Rojas Gutiérrez (rúbrica p.a.)
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Diputada Josefina Vázquez Mota (rúbrica)
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputado Armando Ríos Piter (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Diputado Juan José Guerra Abud (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Diputado Pedro Vázquez González (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Diputado Pedro Jiménez León (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia

Diputado Reyes Tamez Guerra (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Anexo 2

Gaceta Parlamentaria, año III, número 530, jueves 8 de junio de 2000

Convocatorias

De la Cámara de Diputados, al curso propedéutico para los cuerpos de servicio civil de carrera

Con fundamento en lo que disponen los artículos cuarto, sexto, séptimo y octavo transitorios y demás relativos del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como las Bases, Modalidades y Tiempos para la Reestructuración Orgánica de la Cámara de Diputados y el Programa de Capacitación y Evaluación a que se sujetarán los funcionarios que actualmente están contratados por la Cámara de Diputados y Bases para la Selección e Ingreso al Servicio de Carrera, aprobados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Cámara de Diputados

Convoca

A los funcionarios de mandos medios y superiores y asesores; a los secretarios técnicos, asesores y asistentes parlamentarios de las comisiones y comités; al personal de honorarios; y en general a todos los trabajadores de la Cámara de Diputados, a participar en el Primer Proceso de Capacitación y Evaluación de aspirantes que podrán ser considerados para el Servicio de Carrera, conforme a las siguientes bases:

1.1 Los aspirantes a participar en este proceso deberán inscribirse en el Curso Propedéutico para los cuerpos del Servicio de Carrera y acreditar el examen del Curso orientado básicamente a evaluar los conocimientos y criterio de los aspirantes;

1.2 En conjunto el curso tiene por objeto identificar los conocimientos de los participantes, el criterio y la experiencia en la discusión de temas parlamentarios y administrativo-financieros de acuerdo a su perfil de formación en la Cámara de Diputados. Se integra por tres módulos: los dos primeros tienen como propósito homogeneizar los conocimientos del personal en temas parlamentarios y de administración; el tercero en temas específicos para cada uno de los cuerpos de la función legislativa y administrativa y financiera;

1.3 El curso propedéutico tendrá una duración hasta de 50 horas para el área parlamentaria y 40 horas para el área administrativo-financiera;

1.4 El curso dará inicio el jueves 22 de junio del presente, en los horarios y salones de la Cámara de Diputados, que oportunamente se darán a conocer;

1.5 Las reglas de evaluación del Curso serán emitidas por el Consejo Directivo y dadas a conocer durante el mismo; los aspirantes tendrán derecho a la revisión de los resultados de sus evaluaciones conforme a los lineamientos que a tal efecto se expidan;

1.6 Los aspirantes inscritos se obligarán a registrar una asistencia mínima del 85% del total de sesiones; a los que rebasen el límite de inasistencias se les considerará como baja del proceso;

1.7 Los módulos se encuentran divididos en tres niveles de gestión y tres grados de profundidad:

NIVEL DE GESTIÓN	RANGO	PUESTO
BÁSICO	5 - 6	Jefes de Departamento, Asistentes y Analistas.
ESTRATÉGICO	3 - 4	Directores de Área y de Proyecto, Secretarios Técnicos, Asesores, Subdirectores e Investigadores
TÁCTICO	1- 2	Coordinadores, Directores Generales

MÓDULO 1	MÓDULO 2	MÓDULO 3	
PARLAMENTARIO	ADMINISTRACIÓN	ÁREA Y PUESTO DE ESPECIALIZACIÓN	
		PARLAMENTARIA	ADMINISTRACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ➤ INTRODUCCIÓN A LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONGRESO GENERAL Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SUS CÁMARAS Y SU COMISIÓN PERMANENTE ➤ LOS PROCESOS LEGISLATIVOS ➤ INVESTIGACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA (Para los que se desempeñen en puestos directivos en áreas técnico-jurídico-parlamentarias, personal secretarial técnico, técnicos especializados y asistentes) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ALTA DIRECCIÓN ➤ PLANEACIÓN ➤ PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN TÁCTICA ➤ ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS POR LÍNEA DE SERVICIO

1.8 Adicionalmente, los funcionarios de mandos medios y superiores, y demás personal de la Cámara, inscritos para ingresar al Servicio, serán evaluados en su experiencia profesional y trayectoria laboral en la Cámara de Diputados, mediante mecanismos objetivos y diferenciados;

1.9 En los casos necesarios, y con objeto de tener más elementos de evaluación, los aspirantes podrán ser entrevistados por los integrantes del Consejo Directivo del Servicio de Carrera o por un jurado designado por éste, y

1.10 Las entrevistas se realizarán en fechas y horarios que con oportunidad e individualmente se les darán a conocer.

Requisitos para la inscripción

El periodo de inscripción queda abierto con la publicación de la presente convocatoria y concluirá el jueves 15 de junio del 2000, a las 18:00 hrs.

Los perfiles a los cuales podrán aspirar los funcionarios y trabajadores serán los siguientes:

Perfil de los Rangos 1 y 2, que corresponde a los puestos de Coordinadores y Directores Generales:

Escolaridad: Título Profesional o trayectoria y méritos sobresalientes en el puesto.

Experiencia: Acreditar amplia experiencia en el área de especialidad.

Perfil de los Rangos 3 y 4, que corresponde a los puestos de Directores de Área y de Proyecto, Secretarios Técnicos, Asesores, Subdirectores e Investigadores:

Escolaridad: Título Profesional o trayectoria y méritos sobresalientes en el puesto.

Experiencia: Acreditar experiencia en el área de especialidad.

Perfil de los Rangos 5 y 6, que corresponde a los puestos de Jefes de Departamento, Asistentes y Analistas:

Escolaridad: Constancia del 60% de créditos de la licenciatura, estudios técnicos equivalentes o experiencia comprobada en el área de especialidad.

Experiencia: Uno o dos años en cargos similares, según el caso.

Los aspirantes deberán llenar una cédula de inscripción y registro a algunos de los perfiles detallados, a la cual anexarán el currículum vitae y documentos que acrediten su contenido.

Los aspirantes podrán solicitar información y entregar la documentación correspondiente en el Centro de Capacitación, Edificio "F", Planta Baja.

El lunes 19 de junio del presente, al exterior del Centro de Capacitación, será publicada la lista de los aspirantes aceptados, la composición de los grupos, horarios y el salón específico para los cursos.

Instructores

El conjunto de sesiones que forman parte del curso tiene considerado la participación de reconocidos investigadores, docentes y especialistas de instituciones de enseñanza superior y de posgrado, así como de funcionarios de la Cámara de Diputados.

Disposiciones finales

Solamente se tomarán en consideración las solicitudes de inscripción que reúnan todos los requisitos señalados en la presente Convocatoria y que sean recibidas en los módulos del Centro de Capacitación, dentro de los plazos definidos.

La sesión de inauguración e inicio formal del curso se celebrará a las 10:30 horas, del día martes 20 de junio.

Los resultados de las evaluaciones serán informados a los interesados oportunamente; a partir de la fecha de notificación, dispondrán de tres días hábiles para solicitar su revisión, conforme a los lineamientos que se expidan.

El Consejo Directivo del Servicio de Carrera integrará los expedientes del personal con los resultados del conjunto de evaluaciones, para los efectos previstos en las Bases, Modalidades y Tiempos para la Reestructuración Orgánica de la Cámara de Diputados y el Programa de Capacitación y Evaluación a que se sujetarán los funcionarios que actualmente están contratados por la Cámara de Diputados y Bases para la Selección e Ingreso al Servicio de Carrera.

Cualquier asunto no contemplado en la presente convocatoria será analizado y resuelto por el Consejo Directivo del Servicio de Carrera; sus decisiones serán inatacables.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de junio del 2000.

Anexo 3

Gaceta Parlamentaria, año III, número 560, jueves 27 de julio de 2000

Acuerdos

Ratificados en la reunión de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos del martes 25 de julio

En reunión de 25 de julio de 2000 se ratificaron los acuerdos tomados en diversa del 24 de mayo del presente año, por los que se aprobaron el Programa para la Instauración del Servicio de Carrera y, en particular, lo relativo a la capacitación y evaluación de los funcionarios de la Cámara de Diputados aspirantes a ingresar a dicho servicio, así como el Programa de Entrega-Recepción de la Cámara de Diputados.

I. En lo relativo al Programa de Capacitación y Evaluación, se destacan los siguientes puntos:

1. La obligatoriedad del curso de capacitación para los funcionarios de estructura, secretarios técnicos, asesores y asistentes parlamentarios, personal por honorarios y trabajadores operativos de la Cámara que cubren el perfil mínimo, y el cual se impartió durante los meses de junio y julio del presente año.

2. La obligatoriedad de la evaluación sobre los conocimientos generales básicos y de criterio en las materias parlamentarias y de administración, la trayectoria y la experiencia, así como en los casos en que se cuente con los elementos suficientes, el desempeño de los funcionarios.

Para este propósito se dará plena validez a la evaluación general que realizará el próximo 12 de agosto la Universidad Autónoma Metropolitana y, asimismo, a la evaluación que realizará la Cámara la siguiente semana a los aspirantes a ingresar al Servicio de Carrera en el cuerpo de la función legislativa, prevista en el programa correspondiente.

3. La LVIII Legislatura resolverá lo relativo al ingreso de los funcionarios al Servicio de Carrera, para lo cual le serán entregados los expedientes correspondientes del personal que actualmente labora en la Cámara.

Por lo anterior, se mantendrán las contrataciones existentes en la Cámara, en sus mismas condiciones y términos, hasta que la LVIII Legislatura determine lo procedente en cada caso.

II. En lo relativo al Programa de Entrega-Recepción, se destacan los siguientes acuerdos:

1. La entrega-recepción será coordinada por las comisiones de enlace integradas, respectivamente, por diputados de ambas legislaturas.
2. El Secretario General, con el apoyo de los secretarios de Servicios, la Contraloría Interna y la Coordinación de Comunicación Social, se encargará de integrar la documentación de entrega general de la Cámara.
3. Los oficiales mayores de los grupos parlamentarios, los secretarios particulares de los órganos de gobierno, los secretarios técnicos de las comisiones y comités y los titulares de las áreas de apoyo parlamentario y administrativo, serán los encargados de preparar la documentación de entrega en el ámbito de su competencia.
4. La documentación inicial de entrega deberá quedar lista a partir del 15 de julio del año 2000, sujeta a las modificaciones que se requieran en cada caso; cada área deberá remitir un informe ejecutivo a la Secretaría General para la integración del acta de entrega general de la Cámara.
5. La entrega formal de la documentación, bienes y recursos se realizará en los términos y plazos que definan las comisiones de enlace, a partir del 14 de agosto del 2000.
6. La adecuación de espacios y la redistribución de bienes, conforme a las nuevas dimensiones de los órganos legislativos y de los grupos parlamentarios, se iniciará a partir del 10 de agosto del presente, en los términos que convengan las comisiones de enlace.
7. Se instruye a la Secretaría General para que, con apoyo de las Secretarías de Servicios y la Contraloría Interna, el Programa de Entrega-Recepción se ejecute en los términos y plazos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Así lo determinaron los integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ordenando se publiquen los acuerdos en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

México, DF, a 25 de julio de 2000.

Dip. Francisco José Paoli Bolio (rúbrica)

Presidente de la Conferencia

Lic. José Fernando Franco González Salas (rúbrica)
Secretario de la Conferencia

Anexo 4

Gaceta Parlamentaria, año III, número 610, viernes 13 de octubre de 2000

Acuerdos

De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Acuerdo por el que se confirman las bases para el proceso de entrega-recepción y las relativas al personal de servicios profesionales de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados

Considerando

Que conforme a lo señalado en el artículo cuarto transitorio del Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 26 de abril del 2000, la Secretaría General con el apoyo de los Secretarios de Servicios, presentó a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los programas relativos al proceso de capacitación, evaluación e ingreso a que se sujetarán los prestadores de servicios que actualmente están contratados por la Cámara, y el programa para la entrega-recepción de las LVII y LVIII Legislaturas.

Que en la sesión del 24 de mayo del presente año, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos aprobó: el programa del primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios de Cámara aspirantes a ingresar al servicio de carrera, el cual se desarrolló los meses de junio y julio del año en curso; así como el programa de entrega-recepción de la Cámara. Que en el primer programa mencionado se estableció como requisito obligatorio para que los servidores pudieran ser tomados en cuenta para poder ser contratados por la LVIII Legislatura y para ingresar al servicio profesional de carrera de la Cámara, el que se inscribieran, tomaran el curso de capacitación y se sometieran a las evaluaciones respectivas.

Que en la sesión del 25 de julio del 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ratificó la obligatoriedad del curso de capacitación y de la evaluación para los secretarios técnicos, asesores, asistentes parlamentarios y personal por honorarios que cubrieran el perfil mínimo requerido por la convocatoria, para poder ser considerados por la LVIII Legislatura.

Que conforme a lo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en la sesión del 25 de julio del 2000, la entrega-recepción de las comisiones y comités estaría a cargo de los secretarios técnicos, quienes serán los responsables de preparar la documentación, bienes y recursos para el efecto.

Que conforme a los acuerdos tomados por la Junta de Coordinación Política el 4 de octubre de 2000, se instruyó a la Secretaría General para iniciar el proceso de entrega-recepción de las comisiones, y se determinó que lo relativo a los recursos humanos, materiales y financieros para esos órganos legislativos sería definido en reunión posterior de la Junta.

Que conforme a las anteriores consideraciones la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos adopta el siguiente

Acuerdo

Primero. Se instruye a la Secretaría General para que lleve a cabo de inmediato lo siguiente:

a) No se renovará contrato por la LVIII Legislatura a los prestadores de servicios profesionales de la Cámara que no se inscribieron, no llevaron los cursos o no se sometieron a la evaluación dentro del primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios aspirantes al servicio de carrera.

A dichos prestadores de servicios se les cubrirá la parte de sus honorarios devengados al 15 de octubre de 2000. Adicionalmente, como apoyos por terminación de contrato, a todos se les otorgará la parte proporcional al tiempo que prestaron servicios durante el presente año 2000, sobre la base de una cantidad equivalente a 40 días de honorarios; y, a los que tengan una antigüedad mayor de 6 meses, se les cubrirá una cantidad equivalente a un mes de honorarios, así como 20 días por cada año de servicios prestados en la LVII Legislatura, previa entrega de su credencial de Cámara. Quienes se encuentren en este supuesto no podrán ser recontratados, salvo que por circunstancias excepcionales así lo acuerde la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

El personal de servicios profesionales que haya realizado actividades de secretario técnico y que se encuentre en el supuesto anterior deberá, previo al pago de sus honorarios y del apoyo adicional establecido, entregar, si no lo ha hecho, la documentación y archivos de la Comisión o Comité a su cargo a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, y las oficinas, bienes y recursos a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

b) Los prestadores de servicios profesionales aspirantes a ingresar al servicio de carrera que hayan participado en el primer proceso de capacitación y presentado la o las evaluaciones correspondientes, serán considerados para ser contratados, tomando en cuenta el resultado de sus evaluaciones, su experiencia y su trayectoria dentro de la Cámara. En tanto la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos determina lo conducente en cada caso, dichos servidores serán contratados por prestación de servicios profesionales y prestarán sus servicios provisionalmente a las áreas u órganos que determine la propia Conferencia.

Segundo. En todo caso, la entrega de las oficinas, bienes y documentación de las comisiones y comités que a la fecha de este Acuerdo no se haya llevado a cabo, deberá efectuarse de manera inmediata bajo la responsabilidad de los secretarios técnicos. En la entrega participará

la Secretaría General con la colaboración de las Secretarías de Servicios y la Contraloría Interna.

Tercero. Los Secretarios de Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros expedirán los certificados de liberación de documentación y de bienes y recursos de la Cámara, respectivamente.

Cuarto. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, evaluará y analizará los listados y expedientes de los aspirantes al servicio de carrera y determinará lo conducente.

Quinto. Se instruye a la Secretaría General para que, por conducto de los Secretarios de Servicios, ejecute de inmediato el presente Acuerdo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de octubre de 2000.

Dip. Ricardo García Cervantes (rúbrica)

Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Dip. Beatriz Paredes Rangel (rúbrica)
Coordinadora del Grupo Parlamentario del PRI

Dip. Felipe Calderón Hinojosa (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Dip. Martí Batres Guadarrama

Dip. Alfredo Hernández R.
(p.a. rúbrica, voto en abstención)
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Dip. Bernardo de la Garza Herrera (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez (rúbrica)
Coordinador del Grupo Parlamentario del PT

Anexo 5

Acuerdos

De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al personal de servicios profesionales que laboró en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión durante la LVII Legislatura

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, párrafo segundo, y 77, fracción I, en lo conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso e), Tercero Transitorio, fracciones V y VIII, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y Séptimo Transitorio del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos resuelve adoptar el siguiente acuerdo relativo al personal de servicios profesionales que laboró en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión durante la LVII Legislatura,

Considerando

I. Que conforme a lo señalado en el artículo cuarto transitorio del Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 26 de abril del año 2000, la Secretaria General con el apoyo de los secretarios técnicos, presentó a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos los programas relativos al proceso de capacitación, evaluación e ingreso a que se sujetarán los prestadores de servicios que actualmente están contratados por la Cámara;

II. Que en la sesión del 24 de mayo del presente año, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos aprobó el programa del primer proceso de capacitación y evaluación de los funcionarios de la Cámara aspirantes a ingresar al servicio de carrera, que se desarrolló durante los meses de junio y julio del año en curso, y que en dicho programa se estableció como requisito obligatorio para que los servidores pudieran ser tomados en cuenta para poder ser contratados por la LVIII Legislatura y para ingresar al servicio de carrera de la Cámara, el que se inscribieran, tomaran el curso de capacitación y se sometieran a las evaluaciones respectivas;

III. Que en la sesión del 25 de julio del año 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ratificó la obligatoriedad del curso de capacitación y de la evaluación para los secretarios técnicos, asesores, asistentes

parlamentarios y personal por honorarios que cubrieran el perfil mínimo requerido por la convocatoria, para poder ser considerados por la LVIII Legislatura;

IV. Que el día 12 de octubre del año 2000, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos acordó instruir a la Secretaría General para que diera por terminados los contratos de servicios profesionales de aquellas personas que no se hubieran sometido a la capacitación y evaluaciones respectivas, proceso que concluyó el lunes 13 de octubre del mismo año, quedando finiquitada la relación contractual de 367 prestadores de servicios, de los cuales se ha otorgado el apoyo por terminación de contrato a 287 personas, no habiéndose presentado 80 de ellas. Asimismo, en el acuerdo del 12 de octubre, se determinó que la situación de los prestadores de servicios profesionales que hubiesen cumplido con la capacitación y evaluaciones respectivas, sería resuelta tomando en cuenta estas últimas;

V. Que en noviembre del año 2000, la Junta de Apoyo Administrativo de la Junta de Coordinación Política resolvió la viabilidad de la liquidación de los prestadores de servicios objeto del presente instrumento en los términos que a continuación se detallarán;

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, resuelve adoptar el siguiente

Acuerdo

Primero

a) Dar por terminados los contratos a los 109 prestadores de servicios profesionales de la Cámara que no alcanzaron en la evaluación del primer proceso de capacitación un nivel mínimo de 70 puntos, tomando en cuenta todas las evaluaciones a que se sujetaron.

A dichos prestadores de servicios se les cubrirá la parte de sus honorarios devengados al 31 de diciembre del año 2000. Adicionalmente, como apoyos por terminación de contrato, a todos se les otorgará la parte proporcional al tiempo que prestaron servicios durante el presente año, sobre la base de una cantidad equivalente a 40 días de honorarios; y, a los que tengan una antigüedad mayor de 6 meses, se les cubrirá una cantidad equivalente a un mes de honorarios, así como 20 días por cada año de servicios prestados, previa entrega de su credencial de Cámara. Este proceso deberá concluir a más tardar el 15 de enero del año 2001 a las 15:00 horas.

b) Los 53 prestadores de servicios profesionales aspirantes al servicio de carrera que hayan alcanzado en las evaluaciones correspondientes el nivel satisfactorio para que se considere su permanencia como aspirantes al servicio de carrera de la Cámara, se mantendrá en sus términos su contratación, en tanto la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos determina lo conducente y prestarán sus servicios provisionalmente a las áreas u órganos que determine el referido órgano de gobierno.

Segundo. Para los efectos del inciso b) del artículo precedente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos evaluará y analizará los listados y expedientes de los aspirantes al servicio de carrera y determinará lo conducente.

Tercero. Aquellos aspirantes al servicio de carrera que no obstante se encuentren en el supuesto del inciso b) del punto primero del presente documento, deseen dar por terminada la relación contractual establecida con la Cámara de Diputados, podrán optar por ello, teniendo derecho a obtener los apoyos por terminación de contrato establecidos en el párrafo segundo del inciso a) de este Acuerdo. Quienes se encuentren en este supuesto, no podrán ser recontratados, salvo que por circunstancias excepcionales así lo resuelva la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Cuarto. Los 80 prestadores de servicios con los cuales se dio por terminada la relación contractual por no haberse sometido a la capacitación y evaluaciones respectivas y que al 30 de noviembre del presente año no se han presentado a realizar el cobro de los apoyos por terminación de contrato, se entenderá que no ha sido posible su localización, extinguiéndose su derecho para la obtención de dichos apoyos con motivo del cierre del ejercicio presupuestal del año 2000.

Quinto. Considerando el segmento de los prestadores de servicios con los cuales se dio por terminada la relación contractual por no haberse sometido a la capacitación y evaluaciones respectivas, y a los que son objeto del presente acuerdo y que no alcanzaron un nivel mínimo de 70 puntos, adicionando a aquellos aspirantes al servicio con resultados satisfactorios, se totaliza en 529 el número de personas que colaboraron en la LVII Legislatura en las calidades referidas en el considerando III del presente acuerdo.

Dado en el palacio Legislativo de San Lázaro, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de diciembre del año dos mil.

Diputado Ricardo Francisco García Cervantes (rúbrica)
Presidente

Diputada Beatriz Elena Paredes Rangel (rúbrica)
Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Diputado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)
Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)
Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Diputado Bernardo de la Garza Herrera (rúbrica)
Coordinación del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Diputado Alberto Anaya Gutiérrez (rúbrica)
Coordinación el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Anexo 6

ASPIRANTES AL SERVICIO DE CARRERA CUERPO PARLAMENTARIO ACTIVOS A LA 2A QUINCENA DE JULIO DE 2011

	NOMBRE	AREA
1	AMEZCUA MARQUEZ FRANCISCO JAVIER	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
2	AZCOYTIA ALVAREZ ALEJANDRO ANTONIO MIGUEL	DIRECCIÓN DE TRÁMITE LEGISLATIVO
3	BECERRIL OLIVARES GILBERTO	DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA Y GACETA PARLAMENTARIA
4	BERNAL GOMEZ SERGIO DE JESUS	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
5	CHAVIRA RIOS ANABELL	DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS Y ARCHIVO
6	CORTES CERVANTES OBDULIA	GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
7	FLORES ALONSO SANDRA MARISELA	COMISIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
8	FUENTES DIAZ MARIA DE LOURDES	COMISIÓN DE JUSTICIA
9	GAMBOA MONTEJANO CLAUDIA	DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
10	GOMEZ VALERO CARLOS SIMON	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
11	GONZALEZ CHAVEZ JORGE	DIRECCION DE SERVICIOS DE INVESTIGACION Y ANALISIS
12	HERNANDEZ GUERECA MARIBEL	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
13	IBARRA ROSALES JOSE CUAUHTEMOC	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
14	LADRON DE GUEVARA ALAFITA ERNESTO	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
15	LOPEZ PEREZ MIGUEL ANGEL	DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS Y ARCHIVO
16	MONDRAGON LAGUNES NICOLAS	MUSEO LEGISLATIVO
17	ORTIZ BAHENA JOSE	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
18	PEÑA SERRET DANIEL	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
19	PEREZ CRUZ MIGUEL	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
20	RESILLAS URIBE RUBEN	DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO PARLAMENTARIO
21	REYES AYALA JESUS NORBERTO	DIRECCIÓN DEL DIARIO DE LOS DEBATES
22	RIVERA JIMENEZ PATRICIO	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
23	RIVERA LERMA MIGUEL	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
24	RODRIGUEZ MORA SAMUEL	DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y DEL PROTOCOLO
25	RODRIGUEZ PEDRAZA CLAUDIA ANDREA	PARLACEN
26	ROMERO GARCIA FERNANDO	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
27	RUELAS HERNANDEZ ALFONSO	DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y DEL PROTOCOLO
28	SAENZ GARZA MIGUEL ANGEL	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
29	SUAREZ LICONA EMILIO	SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
30	VALDEZ LOPEZ FRANCISCO	DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
	SUBTOTAL	30

Fuentes de información

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1979.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2002.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, Dickinson, 2002.

AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Derecho y práctica de la función pública*, Santo Domingo, República Dominicana, Oficina Nacional de Administración Pública, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen 1., México, Oxford University Press México, 1999.

ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, serie Estado de Derecho y Función Judicial, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ATIENZA, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel, *Las Razones del Derecho*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 134, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ATIENZA, Manuel, *Cursos de argumentación jurídica*, Madrid, Trotta, 2013.

BORON, Atilio (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago (coord.), *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Serie E. varios, núm. 13, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

BENTHAM, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 2015.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1995.

BOJÓRQUEZ, Juan de Dios, *Hombres y Aspectos de México en la tercera etapa de la revolución*, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1963.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984.

CAJICA LOZADA, Gustavo (coord.), *Ensayos jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*, V. I., Puebla, Editorial Cajica, 2002.

CAMACHO VARGAS, José Luis, *Apuntes de Derecho Parlamentario Mexicano*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, 2015.

CAMACHO VARGAS, José Luis, *El ABC del Senado de la República*, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, México, 2009.

CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados, 2013.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos "De las iniciativas"*, México, Cámara de Diputados, 1990.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, Serie: Cultura Jurídica, México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *La argumentación como derecho*, serie Doctrina Jurídica núm. 210, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973.

CASTELAZO, Jorge R., *Administración pública: Una Visión de Estado*, , 2ª ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, (coord.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Secretaría de Gobernación, México, 2011.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*, Serie Roja, Cámara de Diputados, México, junio de 2012.

CHAVEZ ALCAZAR, Margarita. "El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana", 2da.Ed., México, s.e., 1987.

CODERCH, Pablo Salvador, *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, abril de 2004.

DÁVALOS, José, *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1988.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Breve historia del Congreso en México: siglo XX*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo T. II*, 13 ed., México, Porrúa, 1999.

DE BUEN LOZANO, Nestor y MORGADO VALENZUELA, Emilio (coords), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, UNAM-Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 1997.

DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 6ª ed., 1980.

DE LA PEÑA, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, México, Siglo XXI, 1979, p. 24.

EFRÉN CHÁVEZ Hernández, *El derecho parlamentario estatal mexicano, Serie Doctrina Jurídica*, núm. 765, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa, 2010.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y CAMACHO QUIRÓZ, Cesar Octavio (coords.), *Fuentes Históricas de la Constitución de 1917*, Tomos II y III, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado*, Boletín Mexicano de derecho comparado, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 99, nueva serie, año XXXIII, septiembre-diciembre 2000.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª ed., México, Porrúa, 2016.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo, Colección "Panorama del Derecho Mexicano"*, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, Núm. 96, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-, México, McGraw Hill, 1997.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, 1982.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª ed., México, Porrúa, 2000.

GAMAS TORRUCO, José, “*La Constitución de Cádiz de 1812 en México*”, Memoria del Seminario internacional Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina., Serie Doctrina Jurídica, Núm. 682, México, UNAM, 2013, p. 253.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Erika, *Derechos de los servidores públicos*, Serie “Nuestros Derechos”, INAP, UNAM y IJJ, 3ª ed., México, 2014.

GARITA, Arturo, *Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000.)* México, Universidad Iberoamericana- Senado de la República, 2005.

GENTILE, Jorge, H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Bueno Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

GIDDENS, Anthony, *Política y Sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza, 1972.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “*Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión*”, en *Política y proceso legislativos*, UNAM-Senado de la República-Miguel Ángel Porrúa, México, 1985.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “*Reseña histórica del Congreso General*” en, *Palacio Legislativo de San Lázaro, Historia y vida de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, México, 2003.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, UNAM-Fontmara, 2001.

GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell, 9ª ed., México, Porrúa, 2014.

GUERRERO, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Universidad de Guanajuato, Plaza y Valdés, Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

GUERRERO, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Una apreciación administrativa*, Serie Estudios Jurídicos Núm. 5, México, UNAM, 2003.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, trad. e introd. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Tortta, 6ª ed., 2010.

HAMILTON, William Gerard, *Lógica parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública de España, Madrid, 1988.

JEFFERSON, Thomas, *Manual del Derecho Parlamentario*. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI, México, Cámara de Diputados, México, 2002.

KURZYN VILLALOBOS, Patricia y PUIG GONZÁLEZ, Carlos (coords), *Estudios jurídicos en homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano*, Serie Doctrina Jurídica número 148, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 1999.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

MACGREGOR GÁRATE, Josefina, *La XXVI legislatura, un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados, 1983.

MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, México, H. Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Serie de Estudios Jurídicos número 28, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

MÁRQUEZ MURO, Daniel, *Lógica*, 13ª. ed., México, ECLASA, 1987.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿Para qué?*, México, Cámara de Diputados, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Miguel Ángel Porrúa, 2005.

MARTINEZ SILVA, Mario (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.

MAYER, Rosa María, *Instituciones de seguridad social*, México, INAH, 1975.

MAZZONI, Giuliano, *Manuale di diritto del lavoro*, 4a. ed., Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1971.

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho Burocrático*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.

MÉNDEZ, José Luis y Dessauge Laguna, Mauricio I. "El servicio profesional: Una introducción general", en *Servicio Profesional de Carrera*, Siglo XXI, México, 2011.

MIGUEL CARBONELL, Susana Thalía Pedroza de la Llave (Coord.), *Elementos de técnica legislativa*, IIJ-UNAM, México, 2000.

MILL, John Stuart, *El gobierno representativo*, trad. Siro García del Mazo, Sevilla, Administración de la Biblioteca Científico-Literaria, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1878.

MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978, p. 96.

MIRÓN LINCE, Rosa María y BÉJAR ALGAZI, Luis (coords.), *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, México, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, 2003.

MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, trad. por Siro García del Mazo, Madrid, Tomo I, Librería General de Victoriano Sánchez, 1906.

MORA-DONATTO, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, México, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

MORA-DONATTO, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, Serie: Estudios Jurídicos, Núm. 209, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Congreso del Estado de Tlaxcala, 2012.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional; el Congreso Mexicano en su encrucijada*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

MORA-DONATTO, Cecilia, *Constitución, Congreso, Legislación y Control, coordinadas para los legisladores en tiempos de reelección*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, México, 2015.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El Congreso Mexicano y sus desafíos actuales*, México, Cámara de Diputados, 2015.

MORENO, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, Serie G: Estudios Doctrinales 45, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo mexicano*, México, Sista, 2005.

OVALLE FAVELA, José, *Derecho Procesal Civil*, 9ª ed., México, Oxford, 2003.

PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007.

PAOLI BOLIO, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.

PARDO, María del Carmen. *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, Serie: Rendición de cuentas, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, Serie E: Varios, Núm. 81, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonio (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO-Cámara de Diputados-Porrúa, 2000.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, principios generales*, México, Porrúa, 2013.

RABASA, EMILIO, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, Núm. 94, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

ROSS, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, trad. de G. Carrió y O. Paschero, México, Fontmara, 1993.

SÁENZ, José, *Técnica Legislativa*, México, Porrúa, 1988.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdez, 2001.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, 2ª ed., México, secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho Parlamentario*, Colección Panorama del derecho mexicano, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, McGraw Hill-UNAM, 1997.
- SILVANO TOSI, *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Ángel González y María Cristina Pestellini Laparelli S., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 1996.
- Soberanes FERNÁNDEZ, José Luis, *El poder judicial Federal en el siglo XIX*, México, UNAM, 1992.
- SUÁREZ ROMERO, Miguel Ángel, *Crisis de la ley y Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2015.
- SVETAZ, María Alejandra, *La Estructura del Texto Normativo, en el colectivo sobre Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Rbinzal Culzoni Editores, 1998.
- TARAZONA PALMA, Robert, *Derecho Parlamentario*, Lima, Congreso de la República del Perú, 2016.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa, 1963.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, Porrúa, 1976.
- TORRES MURO, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Monografías II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- TORRES ULLOA, Héctor, *Perspectivas en el servicio público mexicano, responsabilidades y consecuencias*, México, Porrúa, 2013.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 6ª. ed., 1981.
- VALADEZ, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente de Mexico, A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 374, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- VILLAREAL REYES, Alma Rubí, *Derecho Colectivo Burocrático*, Porrúa, México, 2011.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, *El servicio de carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas*, España, INAP-Ministerio de Administraciones Públicas, 2007.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Las Relaciones Jurídicas*, 2ª. Ed., México, JUS, 1976.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

WEBER, Max, *El político y el científico*”, Madrid, Alianza Editorial, 1973.

WEBER, Max. *¿Qué es la burocracia?*, México, Coyoacán, 2001.

WESTON, Anthony. *Las claves de la argumentación*, trad. de J.F. Mar Vidal, Barcelona, Ariel, 2013.

WILSON, James, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*, Tercera reimpresión, México, Limusa, 1999.

WOOD, Gordon S., *La Revolución Norteamericana*, México, Debolsillo, 2015.

ZAGRABELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, 10ª ed., trad. Mariana Gascón, Madrid, Trotta, 2011.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Imprenta I. Escalante, 1916.

Fuentes hemerográficas

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Boletín Informativo, Órgano de difusión de la Secretaría General de la Cámara de Diputados*, México, Cámara de Diputados, marzo de 2010.

BONIFACIO, José Alberto, “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Sección de Artículos, Número 110, Enero-Abril de 2004.

CABADA HUERTA, Marineyla, “La facultad de iniciativa”, *Revista Quórum Legislativo*, Cámara de Diputados, México, número 89, Abril-Junio de 2007.

CABADA HUERTA, Marineyla, “Naturaleza del Acuerdo Parlamentario”, *Revista Quorum Legislativo*, Cámara de Diputados, México, número 88, enero-marzo de 2007.

CAMACHO GONZÁLEZ, Luis Alfonso, “El rezago legislativo”, *Revista Quorum Legislativo*, Cámara de Diputados, México, núm. 87, octubre-diciembre de 2006.

CASTILLO BLANCO, Federico A. y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., “La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, Madrid, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), nº 302, septiembre-diciembre de 2006.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, número 6, Jul-Dic 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 99, nueva serie, año XXXIII, septiembre-diciembre de 2000.

FERRER MUÑOZ, Manuel, “Apuntes sobre la Historia del Congreso en México”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, Tomo LIII, Número 241, México, 2004.

GARCÍA CÁRDENAS, Luis, “Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 54, abril-junio de 1983

GARCÍA MÉNDEZ, Éricka (coord.), *Reporte Legislativo 7* (septiembre 2015-octubre 2016), Integralia México, 2017.

GUASTINI, Riccardo, “En torno a las normas sobre la producción jurídica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie, Año XXX, Núm. 89, Mayo-Agosto de 1997.

HERNÁNDEZ VACA, Jerónimo, “La Administración Comunitaria del Pueblo Azteca”, *Estudios Políticos*, UNAM, México, núm. 6, septiembre-diciembre de 2005.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de leyes en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo L, Enero-Diciembre, 2000, México, Núms. 229-234

MORA-DONATTO, Cecilia. “Urgente rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Julio-Diciembre de 2008, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas,

MORA-DONATTO, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho*

Constitucional, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 4, enero-junio de 2001.

PARDO, María del Carmen, “Viabilidad Política del servicio civil de carrera en México”, *Revista de Administración Pública*, INAP, México, Número 103, septiembre-diciembre de 2008.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael “El pensamiento jurídico de Jakobs y la teoría sociológica de Luhmann”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, Núm. 225-226, Mayo-Agosto de 1999.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, “Sobre la Constitución de Cádiz”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 10, núm. 30, septiembre-diciembre de 1990.

URTEAGA, Eguzki, “La teoría de sistemas de Niklas Luhmann”, *Contrastes, Revista Internacional de Filosofía*, Departamento de Filosofía, Universidad de Málaga, Facultad de Filosofía y Letras, núm. 15, año 2010.

Diccionarios y enciclopedias

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI editores, 1981.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario Jurídico*, México, Porrúa, 2000.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2002.

Diccionario de Política y Administración Pública, tomo III, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1981

Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Diccionarios jurídicos temáticos, Derecho burocrático*, 2ª. ed., México, Oxford, 2000.

MARTINEZ SILVA, Mario (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978.

Recursos electrónicos

<http://www.diputados.gob.mx>

[http://www.diputados.gob.mx/sistema legislativo LXIII.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIII.html)

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.sil.gobernacion.gob.mx/portal>

<https://www.juridicas.unam.mx/>

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

<https://www.scjn.gob.mx/>